

La rébellion du M23 et trois décennies de conflit prolongé : Que se passe-t-il en RD Congo et comment mettre fin à la violence ?



(AP Photo/Al-hadji Kudra Maliro)

L'Est du Congo a été le théâtre de 30 ans d'affrontements. En janvier 2025, Goma, la capitale provinciale du Nord-Kivu, est tombée aux mains du M23. C'est [la cinquième fois en trois décennies](#) qu'une rébellion soutenue par le Rwanda prend le contrôle de la ville. Que se passe-t-il en République Démocratique du Congo ?

Les minéraux sont un moyen, une fin et une malédiction, mais ils n'expliquent pas tout

En bref

Le M23, un groupe rebelle composé essentiellement de Tutsi congolais, affirme lutter pour les [droits politiques et la sécurité de ces derniers](#). De son côté, le Rwanda, gouverné par un [régime issu de la minorité Tutsi](#) du pays, [affirme devoir se défendre contre les FDLR](#), un groupe armé opérant au Congo et composé de descendants des responsables du génocide rwandais contre les Tutsis. Au-delà de ces deux arguments, les minerais constituent une source considérable de revenus pour les deux parties

prenantes: non seulement ils [enrichissent les protagonistes du conflit](#), mais ils financent également des équipements militaires leur permettant de s'illustrer sur le champ de bataille et d'étendre leur territoire.

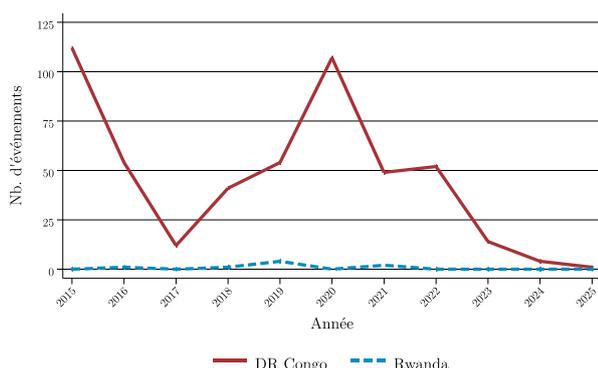
Nuançons un peu ce narratif

Premièrement, le M23 s'est récemment fixé de nouveaux objectifs. Le chef de leur aile politique, l' Alliance Fleuve Congo, a déclaré que son mouvement visait à ['libérer' l'ensemble de la population congolaise](#) d'un régime incompetent à Kinshasa. Alors que des multiples rapports indiquent que les rebelles du M23 commettent des [violences arbitraires contre les civils](#), ils semblent également vouloir démontrer leur capacité à gouverner et à maintenir une [discipline stricte](#) dans les zones qu'ils contrôlent. Cependant, leur ['gouvernance foncière' pourrait se retourner contre eux](#) s'ils sont perçus comme faisant trop pencher la balance en faveur de la communauté Tutsi.

Deuxièmement, Kigali amplifie la menace objective que constitue la présence des FDLR pour sa sécurité. Au cours des dix dernières années, les FDLR ont pénétré huit fois sur le territoire rwandais

et n'ont fait de victimes civiles que dans un seul cas (voir figure 1).¹ En revanche, les FDLR ont été impliquées, au cours de la même période, dans 500 conflits dans l'Est du Congo, dont 172 incidents de violence sur des civils. L'exagération de Kigali sert à la fois des objectifs externes et internes. Sur le plan extérieur, elle permet de justifier sa présence militaire en RD Congo; sur le plan intérieur, elle renforce la légitimité du régime. L'élite politique étant composée d'une minorité Tutsi, [elle s'appuie sur une légitimité fondée sur ses résultats](#) - en démontrant sa capacité à assurer la sécurité de la population et à fournir des services publics efficaces. Dans ce contexte, la présentation d'une menace existentielle renforce sa légitimité. Toutefois, pour les survivants du génocide, la menace perçue n'est peut-être pas exagérée. Avoir été visé par un mouvement d'extermination est une expérience qui [marque à vie](#) et qui façonne leur manière de voir les 'autres'. Le traumatisme perdure, tout comme la méfiance.

Figure 1: Événements du conflit impliquant les FDLR



Notes: Compilation des auteurs basée sur les données de l'ACLED pour la période janvier 2015 - février 2025. Au cours des 10 dernières années, l'ACLED a enregistré 8 événements impliquant les FDLR au Rwanda, dont un cas de violence contre des civils. Au cours de la même période, 500 événements impliquant les FDLR ont été enregistrés en RDC, dont 172 cas de violence contre des civils.

Troisièmement, les minerais sont également devenus une fin en soi plutôt qu'un simple moyen de financer l'effort de guerre. Des décennies de conflit, d'effondrement des infrastructures et d'anarchie ont créé une [économie de guerre](#) dans laquelle des [centaines de groupes armés](#) se battent pour étendre leur influence et s'assurer des gains économiques. Un grand nombre de ces groupes sont exploités par les élites politiques et militaires (principalement congolaises) [pour servir leurs propres intérêts](#). Les intérêts de ces élites sont servis par la continuation du conflit, et seraient compromis par d'hypothétiques accords de paix. Il est important de noter que dans cette économie de guerre, dépourvue d'État de droit, les gains économiques ne se limitent pas aux minerais. Les groupes armés au Congo génèrent des revenus par le biais de [diverses activités illicites](#), notamment [la taxation illégale, les barrages routiers](#), les enlèvements contre rançon, l'extorsion de fonds aux agriculteurs, les vols à main armée et [le commerce illégal de bois et de charbon de bois](#).

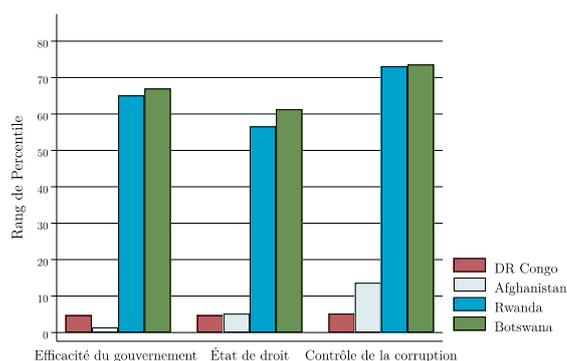
1 La violence au Congo affecte le Rwanda par l'afflux de [près de 100,000 réfugiés congolais](#), dont la plupart sont des Tutsis.

Nous ne pouvons pas ignorer l'état de l'État...

Ces dernières semaines, de nombreux observateurs ont été frappés par la faiblesse de l'armée congolaise face au M23. Les soldats désertent, se rendent ou s'enfuient - [souvent en s'adonnant à toutes sortes de pillages lors de leur retraite](#) - révélant ainsi les profonds dysfonctionnements de l'armée. La corruption est endémique, avec des [soldats fantômes qui gonflent les salaires](#) et des [troupes qui vendent des armes](#) aux mêmes rebelles qu'elles sont censées combattre. L'armée manque également de cohésion, à la suite de bricolages bancals découlant d'accords de paix successifs ayant [intégré d'anciens groupes rebelles](#) dans ses rangs, ce que l'on appelle le 'brassage' ou le 'mixage'. Cette fusion a pris une tournure dramatique lorsque l'armée congolaise, confrontée à l'offensive du M23, [a forgé des alliances avec plusieurs milices](#), dont beaucoup ont un bilan alarmant en matière de violations des droits de l'homme. Désormais armés et légitimés, ces groupes sont appelés 'Wazalendo' ou 'patriotes' en Swahili. Les déficiences de ses forces de sécurité empêchent l'État de remplir l'une de ses fonctions les plus essentielles : assurer la sécurité.

Pourtant, ses lacunes vont bien au-delà. La RDC se classe régulièrement [au bas de l'échelle des indices de gouvernance mondiale](#), affichant des performances lamentables dans des domaines tels que l'État de droit, le contrôle de la corruption et l'efficacité du gouvernement - avec un score comparable à celui de l'Afghanistan, dirigé par les talibans (voir figure 2). C'est le peuple congolais qui paie le prix de l'absence de justice, de paix et de gouvernance fonctionnelle. Bien que le pays repose sur certains des gisements minéraux les plus riches au monde, [trois Congolais sur quatre vivent dans l'extrême pauvreté](#) et près de [huit enfants sur cent meurent avant leur cinquième anniversaire](#).

Figure 2: Indices de gouvernance



Notes: Compilation de l'auteurs basée sur les données des [indicateurs de gouvernance mondiale](#) pour l'année 2023.

...ce qui nous amène à la réelle malédiction

L'état de l'État résulte de la véritable malédiction que constituent les ressources naturelles, qui rongent l'État de l'intérieur. Afin de mieux illustrer ce phénomène, imaginez un pays sans revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles. Comment son gouvernement assurerait-il son financement ? Par la fiscalité. Un système basé sur l'impôt nécessite une population productive générant des revenus, ce qui incite l'État à investir dans la sécurité, les infrastructures, l'éducation et les soins de santé. Une bureaucratie compétente est également essentielle pour collecter les impôts. Dès lors, quand les citoyens paient des impôts, ils [entrent dans un processus de négociation](#) avec l'État. [Les contribuables demandent des comptes au gouvernement](#) et attendent des biens et des services publics en échange d'une part de leur revenu durement gagné.

Lorsque la richesse en ressources naturelles remplace la fiscalité, la boucle de rétroaction cruciale entre l'État et les citoyens est rompue, ce qui affaiblit la gouvernance et érode ce contrat social. Dans un tel système, les élites politiques peuvent s'assurer un flux régulier de revenus sans dépendre d'une population productive ou d'un État compétent. Par conséquent, elles n'ont [aucun intérêt à favoriser la productivité économique et ne sont pas incitées à mettre en place des institutions solides](#).

En outre, comme les rentes de ressources rendent le maintien au pouvoir extraordinairement précieux, une élite politique peut chercher à s'accrocher au pouvoir en [érodant activement les mécanismes de contrôle et d'équilibre](#) plutôt qu'en les renforçant, et en [manipulant délibérément les divisions de la société](#), en veillant à ce qu'aucun groupe ou institution ne puisse la défier. Les enjeux élevés liés au maintien au pouvoir alimentent également d'intenses luttes internes pour le contrôle politique, suscitant une profonde méfiance au sein des élites dirigeantes. Dans ce climat de paranoïa, les dirigeants préfèrent souvent des forces de sécurité privées à une armée nationale forte, craignant qu'une armée bien équipée puisse organiser un coup d'État contre eux. Les dirigeants de la République démocratique du Congo illustrent bien ce point : Mobutu Sese Seko comptait sur la Division spéciale présidentielle (DSP) pour sa protection, une force d'élite composée principalement de membres de son propre groupe ethnique, les Ngbandi, tandis que Félix Tshisekedi compte sur [une société militaire israélienne](#) pour assurer sa sécurité personnelle.

On peut tout fuir, sauf sa propre histoire

Pourtant, certains pays disposant d'importantes rentes de ressources ne sont pas victimes de cette malédiction des ressources. Pensons par exemple au Botswana, l'un des plus grands producteurs de diamants au monde. Il semblerait que le Botswana disposait [d'institutions politiques inclusives](#) bien avant de découvrir ses richesses naturelles, ce qui lui a permis de gérer ces ressources de manière efficace. En revanche, la RDC a hérité de l'un des systèmes coloniaux les plus extractifs, un héritage que ses dirigeants postcoloniaux ont perpétué.

L'histoire peut rendre ce cocktail de richesses naturelles et

d'institutions extractives encore plus explosif en y ajoutant un [troisième ingrédient : les divisions et griefs ethniques](#). Les dirigeants peuvent manipuler ces tensions par des tactiques de division et de domination, en favorisant certains groupes ethniques par rapport à d'autres afin d'empêcher une opposition unie. À leur tour, les groupes lésés peuvent être mobilisés par des adversaires politiques, alimentant ainsi des rébellions à base ethnique. Ces soulèvements ont plus de chances de réussir si les rebelles prennent le contrôle de régions riches en ressources, utilisant les richesses minérales pour financer leur insurrection. Cette dynamique explique en partie pourquoi [les guerres civiles éclatent souvent dans des régions riches en minerais où vivent des communautés ethniques marginalisées](#).

Cependant - et nous nous détachons à présent complètement des analyses simplifiées - ce cocktail peut être tout aussi toxique lorsque l'abondance des ressources est remplacée par la rareté de ces ressources. C'est l'une des principales leçons du génocide rwandais contre les Tutsis, qui s'est déroulé dans un pays dépourvu de richesses minérales significatives, mais où l'élite politique Hutu a [utilisé l'ethnicité comme arme pour se maintenir au pouvoir](#). Combinées aux difficultés économiques et à la pénurie de terres, les divisions ethniques sont devenues un catalyseur, ajoutant à l'ampleur et à l'intensité de la violence.

Nous insistons sur ce point pour souligner que, même sans richesses minérales, l'Est du Congo abrite un mélange explosif de facteurs de conflit. Comme dans de nombreuses régions d'Afrique, les puissances coloniales ont imposé des frontières arbitraires, laissant [une communauté rwandophone minoritaire](#) sur le territoire congolais. Les autorités coloniales belges ont en outre facilité les migrations forcées du Rwanda, densément peuplé, vers les plantations congolaises. Pour aggraver les choses, les politiques coloniales ont approfondi les divisions ethniques par le biais de l'administration indirecte, un système de favoritisme sélectif qui a semé les germes de [griefs durables concernant les droits fonciers dans les Kivus](#). Cette base historique a été exploitée par les acteurs politiques et les groupes armés postindépendances qui ont délibérément renforcé [la dichotomie entre 'indigènes' et 'Rwandophones'](#) pour leur survie politique, alimentant ainsi d'avantage les griefs. L'implication du Rwanda dans les affaires congolaises, associée à la rébellion actuelle du M23, renforce ainsi le sentiment et la rhétorique anti-Tutsi.

Nous ne pouvons pas changer l'histoire. Que pouvons-nous faire ?

Du cessez-le-feu à l'action globale : action immédiate et solutions à long terme

Compte tenu de la crise actuelle, avec près de [7 millions de personnes déplacées](#) à l'intérieur de la RDC et des combats violents qui font des milliers de victimes civiles, un cessez-le-feu immédiat et une aide humanitaire sont essentiels. Il est indéniable que le [Rwanda soutient les rebelles du M23](#). Sans le soutien du Rwanda et de son armée, le M23 perdrait une grande partie de sa force opérationnelle. Par conséquent, le moyen le plus efficace de parvenir à un cessez-le-feu est d'imposer des [sanctions](#) au Rwanda. Par ailleurs, il a été avancé que les sanctions pourraient inclure l'interdiction des exportations de minerais du Rwanda, l'arrêt du financement de ses forces de maintien de la paix et la suspension de l'aide au développement.

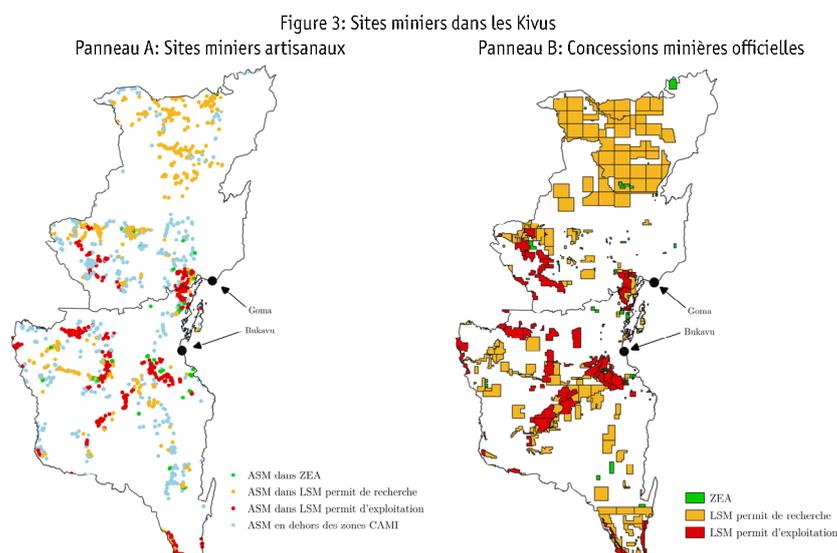
Toutefois, arrêter le Rwanda ne résoudra pas le conflit qui dure depuis 30 ans. Si l'ingérence du Rwanda a joué un rôle prépondérant, y compris dans le passé en alimentant les deux guerres du Congo, le conflit a pris une dynamique qui lui est propre. L'Est du Congo est plongé dans une économie de guerre, où de nombreux groupes armés, souvent instrumentalisés par des entrepreneurs politico-militaires, se disputent le pouvoir et les gains économiques. Cette situation est aggravée par la faiblesse de la gouvernance, les tensions ethniques et régionales et les répercussions socio-économiques et humanitaires du conflit. Ces dernières englobent la pauvreté, le chômage, l'insécurité, les déplacements, les traumatismes, l'effondrement des structures sociales et le recrutement de jeunes comme rebelles, autant de facteurs qui perpétuent le conflit et compliquent les efforts de stabilisation.

La question clé reste de savoir comment traiter efficacement ce conflit prolongé. Compte tenu de sa complexité, [il n'existe pas de solution unique à ce conflit. Il nécessite donc une approche à multiples facettes](#) intégrant des initiatives diplomatiques, judiciaires, militaires, humanitaires et économiques. En tant qu'économistes, nous nous concentrons ici sur les initiatives économiques, tout en restant attentifs aux aspects politiques.

La politique économique : tirer les leçons de deux échecs politiques antérieurs

En 2002, vers la fin de la deuxième guerre du Congo, la RDC a adopté un code minier soutenu par la Banque mondiale afin [d'attirer les investissements étrangers directs](#) grâce à des régimes fiscaux favorables, ce qui a entraîné une [augmentation du nombre de permis d'exploitation minière industrielle](#) dans le pays. Cet afflux d'investissements n'a toutefois pas réussi à transformer l'économie (de guerre). Au contraire, il a renforcé la malédiction des ressources

en augmentant les flux de trésorerie des grandes sociétés minières, augmentant ainsi la valeur de la capture de l'État sans renforcer le contrat social avec la population. Sans surprise, ces flux financiers ont été associés à une [corruption de haut niveau](#) et ont été utilisés par les dirigeants pour s'accrocher au pouvoir par la [répression et le](#)



Notes: Cette carte montre la localisation des sites miniers au Nord-Kivu et au Sud-Kivu à la fin de l'année 2022. Les informations sur l'exploitation minière artisanale (ASM) ont été obtenues auprès d'[IPIS](#), tandis que les données sur les concessions minières officielles proviennent de [CAMI](#). Seulement 4% des sites ASM enregistrés par IPIS opèrent dans des Zones d'Exploitation Artisanale (ZEA) officielles ; 64% sont situés dans des concessions industrielles à grande échelle (34% dans des concessions avec un permis de recherche, 30% dans des concessions avec un permis d'exploitation) ; tandis que les 32% restants des sites ASM sont situés dans des zones non couvertes par un permis d'exploitation minière. Compilation de l'auteurs.

[clientélisme](#). Selon le B-A-BA de l'économie, le gouvernement aurait pu utiliser les revenus des minerais pour investir dans les biens publics et favoriser les liens avec l'économie locale, par exemple par le biais de la transformation des minerais. Mais dans le cas de la RDC, il s'agit là d'un vœu pieux. Comme l'ont déclaré les derniers lauréats du prix Nobel d'économie, ["des politiques économiques bien intentionnées peuvent faire pencher l'équilibre du pouvoir politique encore plus en faveur des groupes dominants"](#).² Pour ne rien arranger, l'exploitation minière industrielle à forte intensité de capital ne crée guère d'emplois. Pire : elle [évince l'exploitation minière artisanale](#) qui, rien que dans l'Est du Congo, fait vivre environ [500,000 mineurs artisanaux](#) et leurs familles, et soutient une multitude d'acteurs locaux fournissant des biens et des services autour de plus de 3,400 sites d'exploitation minière artisanale. Le code minier ne reconnaissant officiellement qu'une poignée de zones d'exploitation artisanale, la plupart des mineurs artisanaux opèrent illégalement dans des concessions accordées à des sociétés minières industrielles (voir figure 3). Nous avons constaté que lorsque ces sociétés passent de la phase de recherche à la phase d'exploitation, privant des milliers de personnes de leurs moyens de subsistance, [la violence autour de la concession minière augmente](#).

Le deuxième échec est un exemple de mesure bien intentionnée

² En 2018, la RDC a révisé son code minier. Les [principaux changements](#) comprenaient l'augmentation des taux de redevances, la garantie de leur distribution non seulement au gouvernement central mais aussi aux unités administratives locales, et l'obligation pour les sociétés minières d'investir dans le développement économique local. Cependant, ces réformes [n'ont pas encore eu d'impact significatif](#).

qui a mal tourné : la législation américaine qui visait à rompre le lien entre le conflit et les minerais en RDC. [L'article 1502 de la loi Dodd-Frank de 2010](#) exigeait que toutes les entreprises cotées en bourse aux États-Unis indiquent si les minerais utilisés dans leur chaîne d'approvisionnement - principalement l'étain, le tantale, le tungstène (les 3T) et l'or - sont exempts de conflits, c'est-à-dire qu'ils ne profitent pas à des groupes armés. La preuve de l'absence de conflit n'étant pas facile à apporter, de [nombreuses entreprises d'électronique ont cessé de s'approvisionner en minerais provenant de l'Est du Congo](#). Cela a [nui aux moyens de subsistance](#) des mineurs artisanaux et de leurs familles. En outre, au lieu de mettre fin à la violence, la législation a entraîné une [intensification et un déplacement du conflit](#). Les milices qui taxaient les mineurs artisanaux se sont tournées vers d'autres sources de revenus, pillant les civils et affrontant des groupes rivaux pour le contrôle des mines d'or, plus facile à acheminer de manière illicite et dont la production était donc moins affectée.

Ces échecs montrent que le conflit prolongé est un problème complexe qui échappe aux solutions simples. Les leçons qui peuvent en être tirées montrent que toute politique économique doit créer des emplois, tenir compte du comportement des groupes armés et éviter de créer des opportunités supplémentaires pour un régime rapace. Idéalement, elle devrait renforcer le contrat social entre le gouvernement et les citoyens, en encourageant une certaine forme de responsabilité.

Quelles politiques économiques favorisent la paix ? Leçons d'une réussite relative

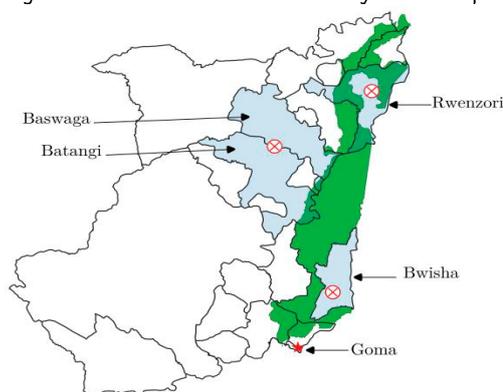
En 2014, [Virunga Energies](#) - un fournisseur d'électricité privé faisant partie du partenariat public-privé [Virunga Alliance](#) - a commencé la construction d'une centrale hydroélectrique dans la chefferie de Bwisha au Nord-Kivu. Au cours des années suivantes, deux autres centrales hydroélectriques ont été construites dans la chefferie de Rwenzori et à la frontière des chefferies de Baswaga et de Batangi (voir figure 4). L'ensemble des travaux de construction a généré près de 60,000 contrats de travail mensuels, répartis à tour de rôle entre les habitants des chefferies. Pour mesurer l'impact sur la violence, [nous avons analysé près de 9,000 événements de conflit au Nord-Kivu entre 2009 et 2022](#), en comparant les tendances et formes de violence dans les chefferies où des emplois ont été fournis avec ceux des autres chefferies de la province. Nous avons constaté que l'emploi a entraîné une diminution immédiate et significative de la violence, avec une baisse moyenne de 93% des événements conflictuels mensuels au cours de la période d'emploi.

Dans l'une des chefferies les plus reculées, contrôlée par les rebelles, la baisse de la violence a toutefois été précédée d'une recrudescence temporaire des combats entre l'armée et les groupes armés. Les forces de sécurité avec lesquelles nous nous sommes entretenus ont indiqué que les rebelles avaient d'abord perçu le projet de construction comme une menace, craignant qu'il ne fasse partie d'une tentative du gouvernement de reprendre le contrôle de la chefferie. Ils ont donc cherché à saboter le projet. Cependant, une fois qu'il est devenu évident que Virunga n'était pas là pour remettre en cause leur autorité, ils se sont retirés. Il en ressort deux

leçons essentielles. Premièrement, lors de l'introduction de politiques économiques dans des zones contrôlées par les rebelles, un certain niveau de force protectrice peut être nécessaire pour empêcher la capture immédiate ou le sabotage des opérations. Deuxièmement, dans les contextes où les entrepreneurs politico-militaires ont des intérêts directs dans l'économie de guerre, s'abstenir d'une répression soudaine des activités et des acteurs illicites - en permettant initialement à leurs sources de revenus de rester intactes - peut réduire la résistance.

Nous pouvons également tirer des leçons d'une comparaison entre ce projet de construction et [d'autres interventions en faveur de l'emploi](#) dans l'Est du Congo qui n'ont pas réussi à avoir un impact sur la violence. Ainsi, le programme de construction avait une intensité de traitement beaucoup plus élevée, avec une injection de salaire par habitant environ 34 fois supérieure. En outre, il a été géré par Virunga, qui a été décrit par certains comme un ["État dans l'État"](#) et "un endroit qui "fonctionne" dans l'Est de la RDC, par ailleurs chaotique et ravagé par les conflits", alors que les autres projets ont été mis en œuvre par le [Fonds Social de la RDC](#), qui est confronté aux mêmes problèmes de capacité et de transparence que d'autres institutions gouvernementales congolaises.

Figure 4: Localisation des centrales hydroélectriques



Notes: Carte du Nord-Kivu indiquant l'emplacement des trois centrales hydroélectriques (avec une croix rouge) et mettant en évidence les chefferies dans lesquelles elles sont situées (en bleu). Le parc national des Virunga est indiqué en vert. Compilation de l'auteurs.

La réduction de la violence induite par le projet de construction n'a toutefois pas duré, ce qui constitue également une leçon. La violence est revenue à son niveau habituel environ 2,5 ans après la fin de la période de construction. Cela souligne la nécessité de ne pas se contenter d'emplois temporaires. Des projets transformateurs sont nécessaires pour donner le coup d'envoi à une économie de paix - une économie qui, si elle est soigneusement entretenue, peut progressivement évoluer vers une alternative plus attrayante à l'économie de guerre. Une électricité fiable, comme celle fournie par Virunga Energies, pourrait être [un élément crucial de cette équation](#). Par exemple, l'électricité de Virunga alimente une savonnerie et une chocolaterie, créant des emplois et ajoutant de la valeur aux ressources naturelles - l'huile de palme pour le savon et le cacao pour le chocolat. Cela contraste fortement avec

l'exploitation minière industrielle, qui est à forte intensité de capital et exporte des matières premières sans ajouter de valeur locale. L'électricité offre en outre un potentiel important pour le traitement des minerais, ce qui renforce les liens entre l'extraction des minerais et l'économie locale. Au lieu de soutenir les concessions industrielles pour l'approvisionnement en minerais, nous préconisons la formalisation des opérations minières artisanales. [Si elle est mise en œuvre correctement](#), cette approche pourrait améliorer les conditions de travail de centaines de milliers de mineurs et de leurs familles. En outre, elle pourrait intégrer les mineurs dans le système fiscal officiel, ce qui obligerait les institutions publiques compétentes à collecter les recettes et favoriserait une relation de responsabilité entre l'État et ses citoyens.

March 2025

Nik Stoop

nik.stoop@uantwerpen.be

Marijke Verpoorten

marijke.verpoorten@uantwerpen.be

Disclaimer: The views expressed in this Analysis & Policy Brief are those of the authors alone and do not necessarily reflect the views of the International Development Institute (IOB).

Institute of Development Policy
University of Antwerp
iob@uantwerpen.be
+32 3 265 57 70

uantwerp.be/iob