

PENSER LES CONFLITS LOCAUX : L'ÉCHEC DE L'INTERVENTION INTERNATIONALE AU CONGO

par Séverine Autesserre¹

Abstract

This chapter takes stock of the international intervention in the Democratic Republic of Congo in order to explain why it failed to end violence in the eastern provinces. Based on field observations in the Congo, document analysis and over 330 interviews, it demonstrates that massive violence continued between 2003 and 2008 in part because of the presence of local conflict. The international actors left these local tensions to fester because they perceived them as a consequence of broader problems and as a humanitarian issue. International actors thus focused on national and regional reconciliation, especially through the organization of “free and fair elections,” and they passed onto each other the responsibility of working on violence at the local level. They paid attention to local issues only in case of shocking events or when they realized that micro and macro tensions were linked. As a result, they neglected many critical local conflicts, which regularly erupted into major crises.

1. INTRODUCTION

Les élections présidentielles de 2006 en République Démocratique du Congo donnèrent lieu à de nombreuses déclarations optimistes. Journalistes, hommes politiques congolais et internationaux, villageois et citoyens répétaient le même constat : la transition avait enfin abouti, avec succès, et le Congo était entré dans l'ère de la stabilité et de la démocratie. Tous déchantèrent rapidement. Il est vrai que la paix persista sur la majorité du territoire congolais, mais des émeutes éclatèrent au Bas-Congo en 2006 et les combats qui avaient endeuillé la fin de la transition en Ituri et au Nord-Kivu ne s'arrêtèrent pas pour autant. La situation se détériora rapidement dans le Nord-Kivu fin 2007 et début 2008. Les affrontements firent des centaines de victimes militaires, des milliers de victimes civiles, et provoquèrent le déplacement de centaines de milliers de Congolais. Ces tensions affectèrent aussi le Sud-Kivu, notamment dans la région des hauts plateaux. Pourquoi le processus de transition est-il donc parvenu à construire une paix, précaire certes mais pour l'instant persistante, sur la majorité du territoire, tout en laissant de tels foyers de violence et d'insécurité persister à l'Est du pays ?

Ce chapitre tente de comprendre ce paradoxe en étudiant la stratégie des faiseurs de paix internationaux². Ceux-ci représentaient la force politique et

¹ L'auteur remercie les personnes qui ont accepté de la rencontrer pour des entretiens, ainsi que les équipes d'Action Contre la Faim – USA, Kevin Dunn, René Lemarchand, Marina Rafti, Philippe Rosen, Stephen John Stedman, Timothy Mitchell, Jean-Claude Willame, et Elisabeth Jean Wood. L'auteur a grandement bénéficié de leur aide et suggestions, même si l'analyse développée ici ne reflète pas nécessairement leur point de vue.

² Dans ce chapitre, « faiseurs de paix internationaux » désigne tous les acteurs internationaux (personnes, pays, ou organisations) qui ont pour but affiché de construire la paix ou d'apporter leur support aux efforts de construction de la paix au Congo. Ces acteurs peuvent être des diplomates (postés en ambassade ou dans les ministères des Affaires étrangères), des

militaire la plus importante au Congo entre 2003 et 2006. Leur influence sur le processus de transition se révéla souvent déterminante³. Ainsi, quand les parties au conflit signèrent les accords de paix de Pretoria et Sun City (en 2002 et 2003), ce fut sous la pression internationale. Durant les trois années officiellement consacrées à la transition de la guerre à la paix et la démocratie (2003-2006), les quinze pays et organisations représentés dans le Comité International d'Accompagnement de la Transition avaient une influence telle que, lors d'entretiens, de nombreux hommes politiques congolais et internationaux ont comparé la situation du Congo à celle d'un protectorat.

Dans ce chapitre, nous nous attacherons à démontrer que, depuis 2003, la présence de conflits locaux a été l'une des causes les plus importantes de la violence à l'Est. Or, aujourd'hui encore, les acteurs internationaux perçoivent les conflits locaux comme un problème humanitaire, sinon comme la conséquence de problèmes nationaux ou régionaux (ce par quoi il faut comprendre : au niveau de la région des Grands Lacs). Depuis 2003, les acteurs internationaux se sont donc consacrés à l'apaisement des tensions nationales et régionales, notamment aux moyens d'élections « libres et démocratiques ». Ils se sont en même temps rejeté mutuellement la responsabilité de l'intervention sur la violence au niveau local. De fait, seuls des événements choquants ont déterminé une implication internationale pour mettre fin à certains conflits locaux, et même dans ces cas exceptionnels la stratégie adoptée est demeurée inadaptée. Une forte conflictualité locale a donc persisté à l'Est, pour finir par déstabiliser la province du Nord-Kivu et mettre en péril la paix nationale et régionale⁴.

2. LE RÔLE CLEF DE LA CONFLICTUALITÉ LOCALE

Le rôle des antagonismes nationaux et régionaux dans la persistance de la violence à l'Est est bien connu, et il a été largement documenté dans les éditions précédentes de cet Annuaire⁵. Rappelons, par exemple, que les guerres

fonctionnaires gouvernementaux (tels ceux du ministère de la Défense), des employés d'organisations internationales ou des membres d'organisations non gouvernementales.

Il existe de nombreuses différences entre ces acteurs, et ce chapitre n'illustre que les tendances d'ensemble. Il est clair que ce sont des généralisations et que, pour chacune, il y a d'innombrables variations ainsi que quelques exceptions auxquelles il est difficile de rendre justice dans le cadre d'un court article de synthèse.

³ Source de la suite de ce paragraphe : entretiens avec des responsables politiques congolais et internationaux, 2003-2007.

⁴ Cet article a pour source plus de 330 entretiens semi-directifs conduits de 2001 à 2007, des observations de terrain effectuées lors de la même période, et une large revue de rapports internationaux, tant publics que confidentiels.

⁵ BUCYALIMWE MARARO, S., "Le TPD à Goma (Nord Kivu) : Mythes et Réalités", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2003-2004*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; LEMARCHAND, R., "The Geopolitics of the Great Lakes Crisis" *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006*, Paris, L'Harmattan, 2006 ; OMASOMBO TSHONDA, J., OBOTELA RASHIDI, N., "La 'Dernière' Transition Politique en R.D.C. ?", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006*, Paris, L'Harmattan, 2006 ; RAFTI, M., "Rwandan Hutu Rebels in Congo / Zaïre, 1994-2006 : an

de 1996 et 1998 furent des conflits régionaux et que, même après le retrait officiel des troupes étrangères en 2003, les antagonismes entre le Congo, le Rwanda, l'Ouganda, et le Burundi suscitérent de nombreuses tensions, à l'instar de la haine contre les populations d'origine rwandaise, et alimentèrent d'importants combats, dont ont témoigné ceux de Bukavu en 2004. Les problèmes internes des pays voisins ont aussi eu des répercussions majeures au Congo. Les mouvements rebelles burundais et rwandais ont en effet depuis longtemps utilisé le Kivu comme base arrière et, aujourd'hui encore, les milices étrangères présentes dans cette zone demeurent à l'origine d'une violence intense contre les populations locales. De même, le conflit politico-militaire entre le gouvernement de Joseph Kabila et les divers mouvements rebelles (notamment Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Goma ou RCD-G et Mouvement de Libération du Congo ou MLC) engendra d'innombrables combats pendant et après la transition, dont ceux de Kanyabayonga en 2004 (opposant les troupes gouvernementales à celles du RCD-G) ou ceux de Kinshasa en mars 2006 (opposant les troupes gouvernementales à celles du MLC).

Le rôle des tensions locales depuis les accords de paix de 2003 a été moins souvent mis en lumière⁶. Pourtant, ces rivalités locales sont la source de conflits et de violence au Congo depuis des siècles⁷. Au cours de l'histoire

Extra-Territorial Civil War in a Weak State?", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2005-2006*, Paris, L'Harmattan, 2006.

⁶ Voir cependant VLASSENROOT, K., RAEYMAEKERS, T., "Divisés en deux', or et identité sociale à Kamituga (Sud Kivu)", *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2003-2004*, Paris, L'Harmattan, 2004; VLASSENROOT, K., RAEYMAEKERS, T., *Conflict and social transformation in Eastern D.R. Congo*, Academia Press Scientific Publishers, Gent, 2004.

⁷ Pour la période précédant la guerre, voir notamment MAMDANI, M., *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2001; et WILLAME, J.-C., *Banyarwanda et Banyamulenge: Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu (Zaire, années 90)*, Bruxelles / Paris, Institut africain-CEDAF / L'Harmattan, 1997. Pour les années de guerre, voir AUTESSERRE, S., *Local Violence, International Indifference? Post-Conflict 'Settlement' in the Eastern D.R. Congo (2003-2005)*, Thèse de doctorat, New York University, 2006; VAN ACKER, F., VLASSENROOT, K., "Youth and Conflict in Kivu: 'Komona Clair'", *Journal of Humanitarian Assistance*, 2000; VLASSENROOT, K., "The Promise of Ethnic Conflict: Militarization and Enclave Formation in South Kivu", in GOYVAERTS, D. (ed.), *Conflict and Ethnicity in Central Africa*, Tokyo, Institute for the Study of Languages and Culture of Asia and Africa, 2000, pp. 59-104; et VLASSENROOT, K., ROMKEMA, H., "The Emergence of a New Order? Resources and War in Eastern Congo", *Journal of Humanitarian Assistance*, 2002. Pour la période de transition, voir AUTESSERRE, S., "Local violence, National Peace? Post-War 'Settlement' in the Eastern D.R. Congo (2003-2006)", *African Studies Review*, vol. 49, no. 3, 2006, pp. 1-29; AUTESSERRE, S., "Explaining Peace Building Failures: A Study of the Eastern D.R. Congo (2003-2006)", *Review of African Political Economy*, vol. 34, no. 113, 2007, pp. 423-442; VLASSENROOT, K., RAEYMAEKERS, T., *op. cit.* Pour la période postélectorale, voir AUTESSERRE, S., "The Trouble with Congo", *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 3, 2008, pp. 94-110. Enfin, pour une analyse fascinante du rôle des conflits locaux lors des guerres civiles en général, voir KALYVAS, S. N., "The Ontology of 'Political Violence': Action and Identity in Civil Wars", *Perspectives on Politics*, vol. 1, no. 3, 2003, pp. 475-494, et KALYVAS, S. N., *The Logic of Violence in Civil War*, New York, Cambridge University Press, 2006.

récente, des antagonismes micro-locaux portant sur des enjeux fonciers, économiques (telle l'exploitation des ressources naturelles) et politiques (notamment autour du pouvoir administratif et coutumier) ont produit une série de clivages sur les scènes politiques locales et nationale. La plupart de ces conflits ne concernaient que quelques familles, villages ou communautés, mais certains – notamment le conflit entre les Congolais d'origine rwandaise et les communautés « indigènes » des Kivus – acquièrent une dimension nationale lorsque, après l'indépendance, les protagonistes locaux recrutèrent des alliés et envoyèrent des représentants à Kinshasa. Ces tensions locales engendrèrent une violence importante dans les décennies qui précédèrent les conflits généralisés de 1996 et 1998, et elles alimentèrent la brutalité des années de guerre. Leur importance persista lors de la transition et de la période postélectorale : nombre d'escarmouches et combats à l'Est peuvent de fait être directement attribués à la conflictualité micro-locale⁸.

L'exemple du Nord-Kivu en témoigne. Depuis l'arrivée au Congo d'importants groupes d'immigrés rwandais, durant la colonisation belge puis lors des pogroms anti-tutsi des années 1960 au Rwanda, les antagonismes entre populations d'origine rwandaises et populations dites « autochtones » se sont essentiellement focalisés sur la représentation politique et coutumière ainsi que sur l'accès à la terre. Aujourd'hui encore, Hutu, Tutsi, Hunde et Nyanga s'affrontent pour le contrôle des villages et districts du Petit Nord, notamment dans les territoires de Masisi et Rutchuru. Nombre de Hunde et de Nyanga considèrent en effet les Hutu et les Tutsi comme des étrangers dépourvus de droit à toute représentation politique et traditionnelle. Peu importe que de nombreuses familles d'origine rwandaise soient présentes au Congo depuis des décennies, ou que les Hutu soient progressivement devenus le groupe ethnique majoritaire dans le territoire de Masisi. En parallèle, depuis l'indépendance en 1960, les deux groupes ethniques les plus nombreux, les Nande et les Hutu, se déchirent pour le contrôle de la province.

Ces conflits politiques se superposent à de virulents conflits fonciers – notamment parce que les autorités coutumières sont réputées gardiennes des terres. De par les transactions effectuées avec les colonisateurs belges puis avec les représentants de Mobutu, les populations d'origine rwandaise possèdent l'immense majorité des territoires de Masisi et de Walikale. Les communautés indigènes, notamment les Hunde et les Nyanga, prétendent pourtant que ces

⁸ Les paragraphes qui suivent résument très brièvement et mettent à jour les études développées dans AUTESERRE, S., "Local Violence, National Peace? (...)", *op. cit.* et "Explaining Peace Building Failures (...)", *op. cit.* L'analyse de la politique congolaise locale est basée sur des observations de terrain conduites entre 2001 et 2007 dans les Kivus, le Nord Katanga, et l'Ituri, des entretiens avec les habitants de ces provinces et des acteurs internationaux déployés dans ces mêmes zones, une revue de la presse consacrée au Congo, les articles et livres cités dans la note de bas de page précédente, ainsi que les rapports suivants de l'INTERNATIONAL CRISIS GROUP : *Congo Crisis: Military Intervention in Ituri*, Bruxelles, Africa Report, 2003 ; *Maintaining Momentum in the Congo: The Ituri Problem*, Bruxelles, Africa Report, 2004 ; *Katanga: The Forgotten Crisis of the Congo*, Bruxelles, 2006 ; *Congo: Bringing Peace to North Kivu*, Bruxelles, 2007.

transactions sont frauduleuses : ces terres appartiendraient à leurs autorités coutumières, personne n'ayant donc autorité pour les vendre ou les donner. Dans les années 1990, de nombreux Tutsi durent fuir le Masisi pour échapper à la violence qui se déchainait au Congo, abandonnant souvent leurs terres, ou les vendant pour un prix dérisoire. Nombre d'entre eux revinrent quand la province était sous contrôle du RCD-G et reprirent leurs terres, y compris celles vendues légitimement, et sans exclure l'usage de la force. Les autorités provinciales en place lors de la transition tentèrent de résoudre ces complexes problèmes fonciers mais de nombreux ressentiments persistent.

Depuis 2003, ces rivalités politiques et économiques sont ainsi demeurées une des sources majeures de tensions dans la province. Lors de la transition, ces conflits locaux motivèrent le combat des milices *mayi-mayi* (les principaux alliés du président Kabila dans la région) contre le RCD-G et les milices issues des populations d'origine rwandaise, tout autant que les tensions ethniques et politiques nationales et régionales⁹. De même, la « guerre du Masisi » de 2007-2008 s'articule principalement autour de revendications locales. Les milices *mayi-mayi* s'allient avec Kabila ou avec les milices hutues rwandaises du Front Démocratique de Libération du Rwanda (FDLR) et elles combattent le Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP) de Laurent Nkunda parce ceci est le meilleur moyen d'assurer leur emprise sur les terres et le pouvoir politique provincial ou local. De même, de nombreux membres du CNDP refusent tout compromis ou accord de paix ; ils craignent en effet que, s'ils déposent les armes, leurs ennemis en profitent pour se venger et massacrer leurs familles. Enfin, ils redoutent de perdre le pouvoir économique et politique local qu'ils ont acquis lors de la guerre, pouvoir fortement diminué depuis les élections.

La conflictualité locale a de même joué un rôle extrêmement important lors de la transition au Sud-Kivu. Lors des combats de mai-juin 2004, les troupes RCD-G furent vaincues et les autorités RCD-G perdirent le contrôle administratif et militaire de la province. La population d'origine rwandaise s'enfuit par peur de représailles. Et pourtant, la quasi disparition des tensions nationales et régionales fut loin de marquer le retour de la paix et de la stabilité dans la province. Des dizaines de milices *mayi-mayi*, souvent alliées avec des groupes armés étrangers, continuèrent leur lutte armée. Les enjeux étaient très variés : la direction de certaines milices (cause du conflit entre le Général Dunia et le Colonel Nguvu), la propriété foncière (cause principale des batailles à Bwerema en 2004 et à Katogota en 2005), les nominations à des positions administratives locales (cause des combats entre les *mayi-mayi* Tembo et les *mayi-mayi* Rega en territoire de Shabunda en 2004), des revendications opposées entre villageois sur les terres, les sites miniers et les positions coutumières (cause d'escarmouches un peu partout dans la province), des tensions ethniques (notamment entre les Tembo et les Shi, ou entre les Bembe

⁹ Voir AUTESSERRE, S., "Local violence, National Peace? Post-War 'Settlement' in the Eastern D.R. Congo (2003-2006)", *op. cit.*

et les Banyamulenge alliés aux Buyu) et des tensions claniques (par exemple entre les clans de l'ethnie Bembe ou de les clans de l'ethnie Banyamulenge).

Les revendications locales sont demeurées la principale cause des combats qui ont eu lieu au Sud-Kivu depuis les élections de 2006. Les demandes des dissidents banyamulenge, qui s'affrontent régulièrement avec l'armée congolaise (et notamment ses unités *mayi-mayi*) dans les hauts plateaux, sont principalement d'ordre local : que le territoire de Minembwe, créé par le RCD-G pendant la guerre, continue d'exister, afin que les Banyamulenge puissent y être majoritaires et puissent de fait choisir leurs administrateurs locaux. Ils demandent également que, s'ils intègrent l'armée nationale, les soldats banyamulenge restent basés au Sud-Kivu afin de protéger leurs familles. Pour leurs opposants *mayi-mayi*, ces revendications signifient que les Banyamulenge continuent à vouloir prendre les terres des autres communautés ethniques, et de nombreuses milices se sont donc remobilisées autour de cet enjeu.

Par ailleurs, en dépit de leurs divisions internes, les groupes tutsi du Nord comme du Sud-Kivu s'accordent sur l'idée que les réfugiés et déplacés tutsi doivent être autorisés à rentrer chez eux et que leurs biens et leurs positions dans l'administration congolaise doivent leur être rendus. Ceci est pour l'instant impossible parce que, depuis la fin de la guerre, les « autochtones » qui ont réussi à prendre possession de ces terres, maisons, ou positions, ont organisé des émeutes et des campagnes de harcèlement chaque fois que les Tutsi ont tenté de réclamer ces biens.

La persistance de l'insécurité en Ituri et au Nord-Katanga depuis 2003 peut être analysée de façon très similaire, par référence à des micro-rivalités. Les clivages régionaux et nationaux ont en effet peu d'influence dans ces deux provinces. Presque tous les groupes armés étrangers ont quitté les lieux en 2002 ou 2003. Au Katanga, les autorités militaires et administratives du RCD-G ont soit disparu soit changé de camp, et il n'y a désormais pratiquement aucune population d'origine rwandaise. En Ituri, l'implication des politiciens nationaux s'est progressivement estompée au cours de la transition. Et pourtant, ces deux provinces sont demeurées le théâtre de nombreux combats entre milices armées.

Au Nord-Katanga, lors de la transition, de nombreuses zones sont restées la proie de petits groupes armés incontrôlés, principalement *mayi-mayi*, qui passaient leur temps à harceler la population civile et à se battre entre eux ou contre l'armée congolaise. Les combats les plus importants se déroulèrent fin 2004 et dans le courant de 2005 autour de Mitwaba, Kongolo et Malemba Nkulu. Les causes de ces combats sont relativement similaires à celles identifiées au Sud-Kivu : chaque partie au conflit voulait maintenir son emprise sur les zones conquises pendant la guerre afin d'en contrôler les pouvoirs coutumiers et administratifs, d'en exploiter les sites miniers, de déterminer qui pourrait en exploiter les terres, et d'imposer toutes sortes d'impôts à la population. Ces buts matériels se superposaient à des tensions ethniques, claniques et tribales diffuses, tant au niveau de la province (comme la haine

généralisée des « Kasaiens » par les natifs du Katanga) qu'au niveau du district (comme l'illustre la haine des habitants bantou envers leurs voisins pygmées dans le territoire de Nyunzu).

En Ituri, seule une partie des nombreux groupes armés formés au cours de la guerre accepta de déposer les armes au cours de la transition. Les autres continuent encore de se battre entre eux, principalement pour des enjeux fonciers, et notamment pour le contrôle des terres cultivables, ou encore pour reprendre possession de sites miniers ou de territoires perçus comme la propriété traditionnelle de leurs groupes ethniques. Il est vrai qu'une certaine présence ougandaise, liée notamment à l'exploitation illégale des ressources naturelles, persista dans le district après le retrait des troupes étrangères en 2003. Néanmoins, selon les sources internationales et congolaises consultées, le plus gros de la violence qui eut lieu ces dernières années fut causé par des micro-conflits et non par une quelconque manipulation externe.

La violence qui persista lors de la transition et de la période postélectorale fut donc motivée non seulement par des causes régionales et nationales mais aussi par de nombreux enjeux strictement locaux. Même les problèmes vus comme de pures conséquences du conflit régional (comme la présence des FDLR au Kivu) ou du conflit national (comme la haine envers les populations d'origine rwandaise) comportent des dimensions locales importantes, lesquelles alimentent et renforcent les macro-conflits. Sans alliés locaux (milices *mayi-mayi*, chefs administratifs ou traditionnels, et certains soldats de l'armée congolaise), les FDLR ne pourraient ni repousser leurs ennemis aussi efficacement qu'ils le font actuellement ni accéder aux ressources minières qui leur permettraient d'acheter des armes ; en somme, ils pourraient difficilement rester au Congo. La haine envers les populations d'origine rwandaise prend sa source dans des conflits fonciers et politiques purement locaux et, aujourd'hui encore, les revendications de ces populations sur le pouvoir administratif et coutumier local – et les revendications foncières qui y sont associées – continuent à alimenter les tensions ethniques.

Bien sûr, les dimensions locales, nationales et régionales de la violence sont intimement liées. Depuis des années, les acteurs nationaux et régionaux exploitent et manipulent les tensions locales, et ce en vue de maintenir leur contrôle politique ou militaire sur certaines parties du territoire congolais, de persécuter leurs ennemis politiques et ethniques et d'exploiter les ressources naturelles de la région¹⁰. Il est bien connu que le président Mobutu et la commission Vangu ont joué un rôle clef dans l'exacerbation des tensions locales qui aboutirent aux massacres de Masisi et Walikale en 1993. De même, au cours des guerres récentes, le gouvernement congolais, le Rwanda, l'Ouganda et les divers mouvements rebelles (notamment le RCD-G et le MLC) ont soutenu d'innombrables milices locales dans les Kivus, l'Ituri et le Katanga. Lors de la transition, les gouvernements congolais et rwandais ainsi

¹⁰ Voir notamment les textes cités dans la cinquième et la septième note de bas de page de cet article.

que les dirigeants du RCD-G ont largement contribué à transformer des crises localisées en conflit généralisé (voir par exemple la crise de Bukavu en mai 2004, celle de Kanyabayonga en décembre 2004, et celle de Rutchuru en décembre 2006). De plus, c'est apparemment sur ordre du RCD-G et de l'armée patriotique rwandaise que, en 2003, Nkunda et ses principaux lieutenants auraient décidé de désertre et de maintenir un groupe dissident armé dans les Kivus¹¹. La propagande anti-tutsi de nombreux candidats à la présidence, à commencer par Joseph Kabila lui-même, a aussi largement alimenté les peurs des Tutsi congolais et ainsi favorisé l'émergence de la rébellion dirigée par Nkunda. Aujourd'hui encore, Kabila continue de s'appuyer sur les milices *mayi-mayi* pour combattre les troupes de Nkunda, et les liens de celui-ci avec le Rwanda demeurent multiples. D'après de nombreuses sources, le groupe de Nkunda recrute fréquemment au Rwanda – notamment dans les camps de réfugiés congolais. Il continue de financer son effort de guerre en partie en trafiquant des ressources naturelles congolaises avec l'aide d'hommes d'affaires rwandais. Il y a aussi de fréquentes rumeurs de mouvement d'armes entre le Rwanda et la zone contrôlée par Nkunda. Enfin, c'est en partie parce que le gouvernement central a échoué à rétablir son autorité sur l'ensemble du territoire que la violence demeure le meilleur outil disponible pour se protéger, s'enrichir, et s'élever socialement ou politiquement.

Cette imbrication avec les confrontations nationales et régionales perpétue, amplifie et exacerbe les tensions locales. Il ne fait aucun doute que, laissés à eux-mêmes, les conflits locaux n'auraient ni l'ampleur ni la sévérité qu'ils ont acquis depuis les années 1990. Ceci dit, il convient de souligner deux points importants. Le premier est que, même s'ils sont intimement liés aux tensions nationales et régionales, les conflits locaux sont fondamentalement distincts de ces conflits plus larges. Les tensions locales ne sont pas de pures conséquences des tensions nationales ou régionales, elles ont des buts et une dynamique propres. Le second point important est que cette conflictualité locale a eu et continue d'avoir un rôle clef dans la perpétuation de la violence au Congo. La plupart des massacres, violations des droits de l'homme et déplacements de populations qui ont eu lieu dans les provinces de l'Est depuis 2003 n'ont pas été coordonnés au niveau national ou régional : ils ont été perpétrés par des acteurs locaux, pour des enjeux locaux.

3. LA PERCEPTION INTERNATIONALE DES CONFLITS LOCAUX

Cette analyse est loin d'être partagée par les acteurs internationaux qui travaillent sur le Congo¹². En effet, la plupart d'entre eux voient la micro-

¹¹ Communication électronique d'un chercheur indépendant, 2008.

¹² Cette section est basée sur des entretiens conduits entre 2003 et 2007 avec des diplomates, des employés d'ONG et d'organisations internationales, et des observateurs internationaux.

conflictualité comme une pure conséquence des macro-tensions, et les acteurs locaux comme les pions des acteurs nationaux ou régionaux¹³. Par exemple, la plupart des intervenants internationaux analysent les tensions au Nord-Kivu depuis 2003 comme les conséquences de tensions ethniques et politiques nationales et régionales (le président Kabila contre le RCD-G ou le CNDP, tous deux supportés par le Rwanda). Selon cette analyse, le Rwanda, l'Ouganda, et les nombreux groupes politico-ethniques congolais qui s'affrontent à Kinshasa manipulent leurs alliés locaux et suscitent les confrontations observées. Dès lors, il convient de régler les problèmes nationaux ou régionaux au plus tôt et la violence locale disparaîtra d'elle-même.

La plupart des acteurs internationaux sont bien conscients que toute la violence en cours à l'Est ne peut être attribuée aux seules tensions nationales ou régionales. Mais ce n'est pas pour autant qu'ils reconnaissent à la violence purement locale un caractère politique ou social. Au contraire, la plupart des acteurs internationaux la perçoivent soit comme une conséquence de la faiblesse de l'autoité étatique, soit comme un problème humanitaire.

L'idée que la violence locale soit un simple problème de criminalité est très répandue dans les médias et dans les discours politiques sur le Congo : les motivations des acteurs locaux sont réduites à leur dimension économique (pillages de biens, captation des ressources naturelles, ou perception de 'taxes') ; la solution au problème est donc de rétablir le respect de la loi sur l'ensemble du territoire, ce qui est la tâche des agents nationaux. Dans cette optique, il convient par conséquent de renforcer le pouvoir central afin de mettre fin à la violence locale.

Il est surprenant de constater que, lors de la transition, il existait une autre perception très répandue de la violence locale : celle des micro-conflits comme problème humanitaire. Lors d'entretiens, l'immense majorité des diplomates et agents onusiens rencontrés ont répondu de façon semblable aux questions portant sur leurs actions de résolution de conflits locaux : eux ne savent pas trop, mieux vaut demander aux organisations humanitaires, de développement, ou de droits de l'homme. Les diplomates disaient en général que leur pays avait « de nombreux programmes » sur la violence locale et, pour plus de détails, ils conseillaient de contacter la section coopération de leur ambassade ou ses partenaires non gouvernementaux. Par exemple, lors d'un entretien conduit en 2004, un diplomate occidental identifia, comme cause des tensions incessantes dans les Kivus, les problèmes de la nationalité, de l'intégration ethnique et de la déréliction du système judiciaire. Il conclut que la section coopération de son ambassade s'occupait de ces problèmes : elle finançait un programme pour traiter les victimes de violences sexuelles ainsi que plusieurs projets humanitaires. Inutile de préciser que, après vérification, ces projets n'avaient effectivement que fort peu d'impact sur les causes locales de la violence.

¹³ Ceci est une paraphrase de KALYVAS, S. N., *op. cit.*, p. 481.

À part quelques exceptions mentionnées dans la section suivante, les employés onusiens, notamment ceux basés hors du Congo, avaient une approche identique de la micro-conflictualité : les problèmes de violence locale relèvent de la compétence des agences des Nations unies spécialisées dans l'humanitaire ou le développement. Là aussi, un entretien daté de 2004 est très représentatif. L'interviewé en question était en charge du suivi des affaires politiques. À ma question sur les actions de l'ONU pour mettre fin à la conflictualité locale, il répondit qu'il ne pouvait m'en dire beaucoup parce qu'il ne suivait pas les affaires humanitaires en tant que telles ; le Bureau de la Coordination des Affaires humanitaires serait plus à même de me donner des détails sur ce sujet. Sa réponse à ma question visant à savoir pourquoi, comme tant d'autres, il percevait la violence locale (qui, selon moi, était un problème politique), comme un problème humanitaire, fut que tout le monde comprenait que c'était une violence politique, mise en œuvre dans un but politique, mais que les acteurs humanitaires étaient ceux qui traitaient ce genre de problème de façon quotidienne.

Cette réponse est surprenante à plusieurs niveaux. Tout d'abord, il est étrange de penser que les acteurs humanitaires, qui revendiquent pour la plupart une position neutre et apolitique, s'occupent de problèmes politiques et militaires. De plus, contrairement aux déclarations de cet interviewé, la dimension politique des conflits locaux ne semblait pas si claire aux yeux de ses collègues – pas plus qu'aux yeux des diplomates. Lorsque certains d'entre eux admettaient qu'il était en effet important de mettre fin à la violence locale, ils le faisaient parce que, selon eux, régler les conflits locaux était crucial pour améliorer la situation humanitaire et le respect des droits de l'homme au Congo – jamais parce qu'ils considéraient la résolution des conflits locaux comme l'élément clef d'une paix durable. Enfin, renvoyer aux humanitaires la responsabilité du travail sur la micro-conflictualité revient à traiter les conséquences de la violence et non ses causes.

4. RÉSULTAT : UNE STRATÉGIE DÉPOURVUE DE COMPOSANTE LOCALE

Cette compréhension de la violence locale comme conséquence des problèmes macro (tensions nationales et régionales, ou faiblesse de l'État) a généré une stratégie dépourvue de composante micro. Les ambassades et les organisations internationales telles que la Banque mondiale et les agences UN (excepté la mission de maintien de la paix, dont le cas spécifique sera traité plus bas) ont ainsi concentré leurs efforts sur l'organisation de conférences régionales, sur l'appui aux autorités congolaises dans leurs travaux législatifs et constitutionnels, ainsi que sur les négociations avec les principaux chefs congolais, rwandais, ougandais et burundais, afin qu'ils mettent fin aux combats persistants. Par dessus tout, depuis le début de la transition, les ambassades, les Nations unies et d'innombrables ONG ont fait des élections leur priorité numéro un.

4.1 **Priorité à l'organisation d'élections plutôt qu'à la construction de la paix**

De 2003 à 2006, les rapports du Secrétaire général au Conseil de Sécurité des Nations unies affirmaient sans cesse que l'organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales et locales était « le but principal de la transition ». En 2007 et 2008, soutenir le Congo pour l'organisation d'élections (locales cette fois-ci) demeure le but principal de la mission de maintien de la paix, la MONUC¹⁴. De même, de 2003 à 2007, presque tous les diplomates occidentaux ont affirmé que l'aide à l'organisation d'élections était la priorité principale de l'intervention internationale au Congo¹⁵. Depuis 2003, ces acteurs ont donc consacré la majorité de leurs ressources financières, logistiques, et humaines à cette tâche¹⁶.

La raison principale de ce choix stratégique est que les acteurs internationaux considéraient, et considèrent encore, l'organisation d'élections comme le meilleur moyen de pacifier le Congo. Le site officiel de la MONUC présente par exemple les élections comme le meilleur moyen pour reconstruire l'État, et donc garantir la paix au Congo¹⁷. De même, lors d'un entretien conduit en 2004, un diplomate occidental expliqua que « faire des concessions, et organiser les élections » étaient les seules solutions existantes au problème de la continuation de la violence. Lors d'un entretien effectué en 2005, un diplomate européen souligna qu'organiser des élections sur une longue période était le « seul moyen » de régler les problèmes des FDLR, de l'intégration de l'armée, ainsi que des conflits politiques nationaux et régionaux. En bref, les déclarations de la centaine de diplomates et employés onusiens rencontrés lors de mes recherches peuvent se résumer en quelques mots : les élections sont le meilleur moyen de « stabiliser » le pays¹⁸.

Contrairement à ces affirmations, l'organisation des élections a eu en réalité plusieurs conséquences extrêmement négatives sur la stabilité du Congo. Tout d'abord, cette conception des élections comme outil de paix masqua le fait bien connu, et largement documenté, selon lequel, dans les situations d'immédiat après-guerre, les élections renforcent souvent les tensions internes

¹⁴ CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES, *Vingt-deuxième-Vingt-troisième Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo*, New York, 2007 ; et entretiens avec des employés des Nations unies, 2007.

¹⁵ Entretiens avec des diplomates occidentaux et Africains, 2003-2007 ; et revue de la presse consacrée au Congo, 2003-2008.

¹⁶ Entretiens avec des diplomates occidentaux et africains, des responsables des Nations unies, des directeurs d'ONG, 2003-2007, et divers rapports du CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES, 2003-2007.

¹⁷ <http://www.monuc.org/news.aspx?newsID=742>, consulté en octobre 2007.

¹⁸ Pour des sources publiques, voir par exemple AFP, *Le Conseil de sécurité salue des 'progrès importants' pour la paix en RDC*, Kinshasa, 23 novembre 2004, et DE GUCHT, K., «La malédiction de Kurtz», *Le Soir*, 14 février 2005.

plus qu'elles ne les apaisent¹⁹. Conduire une campagne électorale requiert en effet de souligner les faiblesses des opposants et d'accentuer les différences entre ses idées et celles des autres, ce qui est fort peu propice à la réconciliation. Et en effet, au Congo, les campagnes électorales ont renforcé les tensions ethniques. Une des principales tactiques des opposants au Président était de le traiter d'étranger, et Kabila répondait en donnant pour preuve de sa « congolité » sa capacité à vilipender les populations d'origine rwandaise. La campagne électorale prit de même un ton anti-minorités ethniques dans de nombreux endroits, que ce soit contre les populations d'origine rwandaise dans les Kivus ou contre les « Kasaiens » au Katanga. Les élections aboutirent à un partage du pouvoir basé sur l'ethnicité. Dans les provinces telles le Bas-Congo, le Kasai Oriental, et les deux Kivus, cela signifia un bouleversement de l'équilibre des forces en présence et la marginalisation des minorités ethniques. Dans le cas des Tutsi du Nord-Kivu, cette marginalisation les conduisit à se radicaliser et à (re)prendre les armes.

De plus, les internationaux portèrent une telle attention à l'organisation des élections qu'ils négligèrent d'autres tâches pourtant essentielles. Pour reconstruire l'État congolais, il aurait fallu réformer l'administration, établir un système judiciaire fort, former des forces de l'ordre efficaces et disciplinées, et permettre aux Congolais de sélectionner des dirigeants légitimes et compétents. Les acteurs internationaux se focalisèrent sur cette dernière tâche – la sélection des dirigeants, au moyen d'élections – et, à part des actions ad hoc destinées à résoudre des crises ou à s'assurer que les élections se dérouleraient dans de bonnes conditions, ils repoussèrent les autres tâches à la période postélectorale, pensant que le gouvernement nouvellement élu se chargerait alors de tout.

Cette obsession des élections suscita aussi une approche extrêmement biaisée du rétablissement de la paix. La plupart des acteurs internationaux abordèrent la question de la continuation de la violence à l'Est avec une question principale en tête : allait-elle empêcher l'organisation d'élections ? Selon, par exemple, un diplomate occidental rencontré en 2007 par exemple, le but du travail effectué lors de la transition « était principalement de lutter contre la violence pour permettre le bon déroulement des élections, considérant que l'arrivée d'un gouvernement légitime faciliterait la stabilisation sécuritaire dans l'Est ». L'ONU était sur la même ligne. D'après un de ses responsables rencontré plusieurs fois entre 2003 et 2007, l'organisation travaillait « d'après ses priorités : résoudre les conflits locaux en vue de la préparation des élections ». Les rapports du Secrétaire général au Conseil de Sécurité de 2004 à 2006 montrent aussi clairement que, pendant la transition, la sécurisation des élections était le critère principal du déploiement des troupes de la MONUC²⁰.

¹⁹ Voir par exemple MANSFIELD, E. D., SNYDER, J. L., *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, Cambridge, MA, MIT Press, 2005 ; PARIS, R., *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 ; et SNYDER, J. L., *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York, Norton, 2000.

²⁰ CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES, divers rapports, 2003-2006.

Et de même, le but principal de la réforme du secteur de sécurité était que suffisamment de brigades intégrées soient formées à temps « pour sécuriser les élections »²¹.

4.2 Personne n'est responsable de la résolution de conflits locaux

Une des conséquences les plus importantes de cette priorité accordée à la réconciliation nationale et régionale ainsi qu'à l'organisation d'élections, fut que depuis 2003, et hormis quelques exceptions analysées ci-dessous, la plupart des acteurs internationaux se sont rejeté la responsabilité de travailler sur les conflits locaux²². Les ambassades et les organisations internationales telles que la Banque mondiale et les agences onusiennes n'ont cessé d'affirmer que leur rôle était de travailler au niveau national ou régional, et non sur les conflits locaux, tâche qui revient selon eux à la MONUC, aux autorités congolaises et aux ONG.

Les employés de la MONUC ne l'entendent pas ainsi. Il est vrai qu'en 2002 Lena Sundh, l'adjointe au représentant spécial du Secrétaire général, et son équipe, commencèrent à développer une stratégie pour apaiser les tensions locales dans les Kivus. Mais cette tentative n'aboutit qu'à quelques rapports, séminaires et conférences. Les membres de l'équipe de Lena Sundh avaient bien d'autres tâches que la résolution des conflits locaux, et pour beaucoup ce n'était tout simplement pas une priorité. De plus, l'initiative rencontra de nombreuses résistances de la part des autres employés et responsables de la MONUC, allant de la dérision à l'opposition frontale. Quand Lena Sundh et ses collaborateurs les plus proches quittèrent la mission en 2004, personne ne reprit leur initiative. Une « cellule d'analyse conjointe de la mission » fut bien créée, et ses responsables écrivirent plusieurs rapports mettant en lumière l'influence des conflits locaux en Ituri et dans les Kivus, mais ces rapports n'aboutirent jamais à des actions concrètes sur le terrain. De fait, depuis le début de la transition, la MONUC s'est concentrée sur les mêmes problèmes nationaux et régionaux que les autres organisations internationales. Elle n'a mis en œuvre que quelques projets, ad hoc mais isolés, de pacification locale : quelques rares équipes d'observateurs militaires ont tenté de négocier des cessez-le-feu locaux ; en cas de combats ouverts, la division militaire a parfois redéployé ses troupes afin de séparer les combattants ; et enfin, la section humanitaire (renommée récemment la section Affaires civiles) a financé quelques projets de résolution de conflit locaux dont le but principal était de « gagner les esprits et

²¹ WOLTERS, S., BOSHOFF, H., *The Impact of Slow Military Reform on the Transition Process*, Pretoria, Institute for Security Studies, 2006, p. 8.

²² Sauf indications contraires, cette section est un résumé d'entretiens et observations de terrain conduits de 2003 à 2007. Il est impossible de fournir dans cet article une revue détaillée de tous les acteurs internationaux actifs au Congo ; cette section vise donc juste à présenter un aperçu global de l'approche internationale, au risque que ces généralisations n'ignorent injustement les efforts de certaines personnes et organisations. Pour une étude plus fine et plus détaillée voir AUTESERRE, S., *Local Violence, International Indifference? Post-Conflict 'Settlement' in the Eastern D.R. Congo (2003-2005)*, *op. cit.*, chapitre 5.

les cœurs » de la population congolaise²³. Pour justifier leur manque d'implication au niveau local, les responsables et employés de la MONUC étaient en général unanimes : la résolution des conflits locaux n'est pas dans leur mandat (ce qui, soit dit en passant, est incorrect) ; ils n'ont pas les capacités et connaissances nécessaires pour s'en occuper ; c'est une tâche qui revient de droit aux autorités congolaises et aux ONG.

Il est bien évident que les autorités politiques, sociales, religieuses et coutumières congolaises auraient dû être les acteurs principaux de la résolution de conflits locaux. Elles ont en effet l'influence, les connaissances et souvent la légitimité requises pour cette tâche – contrairement aux internationaux, dont toute intervention locale peut être perçue comme une atteinte à la souveraineté congolaise. Mais, malheureusement, de 2003 à 2007, à part quelques exceptions, les autorités politiques et religieuses congolaises en charge de l'Est se sont révélées activement impliquées dans la perpétuation de la violence, très peu intéressées par la résolution de conflits locaux, ou encore incapables (pour des raisons principalement logistiques et financières) de mettre en œuvre des projets efficaces.

Ainsi, depuis le début de la transition, les seuls programmes de résolution de conflits locaux mis en œuvre à l'est du Congo furent le fait d'une poignée d'organisations non gouvernementales congolaises et internationales. Ces programmes ont largement contribué à stabiliser les quelques endroits sur lesquels ils se concentraient. Mais les ONG de résolution de conflits locaux sont demeurées trop peu nombreuses et elles ont eu à surmonter trop d'obstacles pour avoir un impact suffisant. Les ONG internationales et congolaises manquent souvent des moyens de pression nécessaires pour résoudre les antagonismes militaires et politiques. De plus, les ONG congolaises sont dépendantes des financements internationaux, qui sont bien trop limités par rapport à leurs besoins. Elles sont aussi très vulnérables aux pressions et tentatives de récupérations politiques par les acteurs nationaux. En somme, les ONG congolaises et internationales n'auraient pu être vraiment efficaces que si elles avaient fait partie d'un réseau d'acteurs de paix comprenant des partenaires locaux (églises, société civile, autorités politiques) et internationaux (diplomates et personnel onusien), mais un tel réseau n'existait pas.

5. DE RARES EXCEPTIONS

Ou plutôt, un tel réseau ne s'est mis en place que très rarement, et pour traiter de problèmes bien déterminés. L'étude de ces exceptions est

²³ Cette dernière affirmation se base sur CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES, *Douzième-Treizième Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo*, New York, 2003.

particulièrement instructive : elle révèle les déterminants des interventions internationales au niveau local²⁴.

Lors de la transition, la majorité des efforts internationaux en termes de résolution de conflits se sont concentrés sur l'Ituri. L'Ituri était un cas à part pour la MONUC : selon un de ses responsables, c'était « une mission dans la mission, et un problème tellement important qu'il avait sa propre stratégie ». De 2003 à 2007, les Nations unies firent stationner dans ce petit district largement plus de personnel civil et militaire que dans les autres provinces de l'Est ; personnel qui, au moins, tenta de mettre en œuvre des projets concrets de médiation locale. Les militaires onusiens étaient largement plus engagés que dans le reste du pays : ils n'hésitaient pas à attaquer les milices locales lorsque cela était nécessaire, alors que, partout ailleurs, ils se limitaient à la défense du personnel et des équipements des Nations unies (ainsi que des populations de façon exceptionnelle). L'Ituri était aussi un endroit prioritaire pour les ambassades occidentales : ce fut le seul endroit au Congo où des troupes occidentales furent déployées (lors de l'Opération Artémis en 2003) ; le seul endroit à bénéficier d'un large programme de reconstruction du système de justice local, financé par l'Union européenne et le gouvernement français ; le seul endroit dont les chefs de guerre furent incriminés par la Court criminelle internationale ; et le seul endroit où les auteurs de violations des droits de l'homme se voyaient incessamment tancés par les acteurs internationaux, notamment par le Comité international d'Accompagnement de la Transition.

Il y avait bien quelques projets de résolution de conflits locaux dans les autres provinces de l'Est, mais ils étaient bien moins nombreux qu'en Ituri et étaient concentrés dans les Kivus aux dépens du Katanga, du Maniema, et du Kasai. De plus, dans les Kivus, les projets des ONG visaient principalement à réconcilier les populations d'origine rwandaise (notamment les Tutsi) et les communautés « autochtones ». Les diplomates et agents onusiens se focalisaient aussi sur ce conflit – en agissant au niveau national bien sûr : ils mirent une forte pression sur les législateurs lors de la rédaction de la loi sur la nationalité en 2004 ; ils condamnèrent très fermement les attaques contre les populations d'origine rwandaise au cours de la transition ; et ils agirent fréquemment comme médiateurs entre les représentants du RCD-G et les autres acteurs congolais. En période de crise (Bukavu et Kanyabayonga en 2004, Rutchuru en 2006, Masisi depuis 2007) les diplomates s'impliquèrent même au point de faire personnellement appel aux autorités provinciales.

Deux éléments expliquent ce traitement d'exception accordé à l'Ituri et aux tensions entre les communautés « autochtones » et les populations d'origine rwandaise dans les Kivus : la présence d'événements choquants, et le fait que les acteurs internationaux réalisèrent enfin que les tensions locales représentaient un danger pour les accords de paix nationaux et régionaux.

²⁴ Sauf indication contraire, ce paragraphe est basé sur des observations de terrains, une revue de la presse consacrée au Congo et des entretiens avec des Congolais et des internationaux, 2003-2007.

En Ituri en 2002 et dans le Sud-Kivu en 2004, la violence flamba rapidement dans des endroits réputés « calmes » – ces lieux étant depuis longtemps le théâtre d'une violence limitée, endémique, auxquels les internationaux s'étaient habitués. Dans le cas de l'Ituri, ce pic de violence fut d'autant plus choquant qu'il fut perçu comme le premier acte d'un génocide²⁵. De plus, il y avait une corrélation marquée entre le caractère horrible de la violence et l'activité internationale. En Ituri, par exemple, chaque fois que la MONUC renforçait son action dans le district, ses conférences de presse détaillaient les tortures infligées à des civils innocents ou s'étendaient sur le caractère sauvage des massacres à la machette. Les massacres commis dans les Kivus ne suscitaient pas un tel émoi, sauf quand ils devenaient à leur tour particulièrement atroces. Prenons par exemple le cas des violences commises par les Rastas (un groupe dissident des FDLR) dans le Sud-Kivu. Début juillet 2005, l'un de leurs nombreux massacres suscita une intervention armée de la MONUC dans la zone, la visite du village martyr par plusieurs diplomates et par des hauts responsables onusiens, et de nombreux articles de presse. La seule différence entre ce massacre et les précédents, qui avaient été largement ignorés, était que la population avait été brûlée vive et découpée à la machette et non tuée à coups d'armes à feu. Enfin, à la fois en Ituri et dans les Kivus, chaque fois que des agents des Nations unies furent pris pour cible, cela renforça l'ampleur de l'intervention internationale²⁶. De nombreuses sources ont confirmé que les meurtres de soldats onusiens en Ituri en 2003 puis en 2005 furent un des déterminants majeurs du renforcement de l'action militaire de la MONUC dans ce district. De même, une étude attentive des premiers jours de la crise de Bukavu (mai 2004) montre que l'attaque des troupes onusiennes par Laurent Nkunda contribua à changer la perception internationale des combats : d'un problème local et dénué d'importance, le conflit se transforma un désastre digne de la plus haute activité diplomatique.

Le second élément permettant d'expliquer les exceptions constatées est la prise de conscience que les tensions locales pouvaient mettre en danger les accords de paix nationaux et régionaux. Quand Lena Sundh tenta de mettre en place une politique cohérente d'approche des micro-conflits par la MONUC, la plupart des agents en place n'avaient jamais réalisé que les événements locaux puissent avoir un impact global. De même, selon un bailleur de fonds occidental, en 2004, l'idée qu'il puisse exister une interaction entre les dimensions locales, nationales et régionales de la violence était toute nouvelle dans les cercles diplomatiques. De nombreux entretiens avec d'autres diplomates et responsables onusiens confirment que, jusqu'à présent, cela reste

²⁵ Pour une source publique confirmant que le « spectre d'un génocide » fut un des déterminants majeurs de l'intérêt international pour le district, voir COWAN, P., *The Peacekeepers*, National Film Board of Canada, 2005. Voir aussi les nombreux articles de presse sur l'Ituri en 2003.

²⁶ Il serait d'ailleurs extrêmement intéressant de comprendre pourquoi, en Somalie et au Rwanda par exemple, le meurtre de soldats des missions de maintien de la paix aboutit à une diminution ou à un retrait des forces internationales, tandis qu'au Congo ces violences eurent un résultat inverse.

une idée fort peu répandue. Mais l'implication internationale devient intense dès que le lien entre les problèmes locaux et les processus de paix nationaux et régionaux leur apparaît enfin clairement. C'est ainsi que l'on peut comprendre l'attention exclusive portée aux tensions entre les communautés « autochtones » et les populations d'origine rwandaises dans les Kivus : depuis des années, les représentants du RCD-G, du CNDP et du Rwanda réaffirment sans cesse que chaque escarmouche, chaque cas de harcèlement d'un Tutsi, est susceptible d'avoir des répercussions nationales ou régionales majeures.

L'approche internationale de la crise du Nord-Kivu en 2007 – 2008 illustre parfaitement l'ensemble des dynamiques étudiées dans ce chapitre. Comme expliqué précédemment, cette crise est en grande partie causée par des enjeux micro-locaux d'ordre foncier, politique (compétition pour le pouvoir coutumier et administratif) et économique (captation des ressources naturelles). Cependant, en 2007, lorsqu'il était évident que la crise allait éclater d'un jour à l'autre, l'activité internationale se focalisa sur Kabila, Nkunda, et le gouvernement rwandais. Les actions locales demeurèrent extrêmement rares : quelques tentatives de médiation par la MONUC au Nord et Sud-Kivu et quelques programmes d'ONG sur la réconciliation des élites et des populations. Ces efforts étaient cruciaux, mais absolument pas suffisants. La crise éclata à l'été 2007, et l'ampleur de la catastrophe généra enfin une tentative majeure d'apaiser la conflictualité locale. En janvier 2008, le gouvernement congolais, avec un fort soutien de l'ONU et des diplomates présents au Congo, organisa à Goma une « Conférence sur la paix et le développement » dont le but était de trouver une solution aux problèmes spécifiques des Kivus. Mais cette conférence fut en fait principalement consacrée à la neutralisation des principaux chefs de guerre, notamment Nkunda et les responsables des milices *mayi-mayi* les plus importantes. Les participants discutèrent bien des antagonismes locaux d'ordre politique, foncier et économique, qui opposent Hutu et Nande, Shi et « habitants de Walikale », Lega et Shi, et Banyamulenge, Bembe et Fulero²⁷. Mais l'acte d'engagement qui couronna la conférence ne proposa aucune solution concrète à ces problèmes. Et donc, comme on pouvait le craindre, la conférence ne mit pas fin aux violences endeuillant le Nord-Kivu.

6. CONCLUSION : POUR UNE NOUVELLE APPROCHE DES CONFLITS LOCAUX

Depuis 2007, il apparaît de plus en plus clairement que les énormes efforts déployés au Congo depuis 2003 ont abouti principalement à un échec. Leur principal impact a été l'organisation d'élections, lesquelles n'ont apporté ni la paix ni la démocratie au Congo. Ce chapitre a démontré que l'une des raisons de cet échec était la méconnaissance du rôle clef des conflits locaux.

²⁷ WILLAME, J.-C., *Commentaires sur la Conférence de Goma (6 au 23 janvier 2008)*, document envoyé par courrier électronique au groupe Éphéméride le 28 janvier 2008.

Si la violence continue actuellement dans l'est du Congo en dépit de la stabilisation de la scène nationale et régionale, c'est à cause de la persistance de micro-conflits fonciers, politiques, économiques et sociaux. Or, la plupart des diplomates et employés onusiens travaillant sur le Congo perçoivent les conflits locaux comme résultants des seules tensions globales, ou encore comme un problème humanitaire. Dès lors, depuis l'accord de paix de 2003, seuls de très rares acteurs internationaux, principalement non gouvernementaux, ont tenté de mettre en œuvre des programmes pour apaiser les sources de micro-tensions, les autres intervenants ne se manifestant qu'en temps de crise aiguë. Cela était évidemment trop peu pour apaiser la conflictualité locale, et l'instabilité a persisté dans de nombreuses provinces de l'Est.

Nous avons suggéré dans d'autres écrits comment expliquer théoriquement cette perception surprenante des conflits locaux, et comment modifier concrètement la stratégie internationale au Congo²⁸. En voici les conclusions principales. Tout d'abord, il faut profondément revoir les idées reçues et les préjugés qui sous-tendent les analyses de la crise congolaise et du rôle des acteurs internationaux. Contrairement aux discours dominants, le Congo est toujours en pleine guerre civile ; la résolution de conflits locaux est une tâche importante et légitime pour les acteurs internationaux ; et l'organisation d'élections supplémentaires n'aidera à construire ni l'État ni la paix.

Il faut donc modifier de toute urgence la stratégie internationale au Congo, et adopter enfin une politique cohérente de résolution des conflits locaux. Trois mesures sont prioritaires. Tout d'abord, aider les responsables congolais à réformer la législation foncière afin de mettre fin à la confusion entre propriété légale et propriété coutumière et de redistribuer les terres de façon équitable pour tous les groupes ethniques et sociaux. Il est également indispensable d'augmenter le support logistique et financier aux ONG de résolution de conflits locaux. Enfin, il est nécessaire que les acteurs militaires et politiques internationaux acceptent d'intervenir en personne lorsqu'ils peuvent contribuer à diminuer les tensions locales. En parallèle, il faut de toute évidence aider le Congo à régler le problème des FDLR, créer un système judiciaire fiable et se doter de forces de l'ordre efficaces et disciplinées.

New York, mars 2008

²⁸ Voir respectivement AUTESSERRE, S., "Hobbes and the Congo. Frames, Local Violence, and International Intervention", à paraître, *International Organization* ; et AUTESSERRE, S., "The Trouble with Congo", *op. cit.*