

Comprendre les conflits dans l'Est du Congo (I) : la plaine de la Ruzizi

Rapport Afrique N°206 | 23 juillet 2013

Table des matières

Synthèse	i
Recommandations	iii
I. Introduction	1
II. Anatomie d'un conflit local	3
A. Les racines historiques du conflit	3
1. Autochtonie et mythologies historiques	4
2. La perte de pouvoir des Barundi	5
B. Un conflit de ressources : rivalités économiques et foncières.....	6
1. Le développement agricole, source de divisions	7
2. Les échanges transfrontaliers.....	8
III. La gouvernance locale en crise	11
A. L'hégémonie contredite des Bafuliro.....	11
B. Une crise en sommeil mais non résolue	14
1. Faible réactivité et code de bonne conduite	14
2. Une réponse inappropriée.....	14
C. Le rôle des chefferies : de la subsidiarité à la substitution.....	16
IV. Pour des solutions locales aux conflits locaux	19
A. Encadrer le pouvoir coutumier	19
B. Investir dans la connaissance avant d'agir	20
1. Améliorer la connaissance du contexte local	20
2. Développer la coordination	21
3. Restaurer le dialogue intercommunautaire	21
C. Réduire la violence dans la plaine de la Ruzizi.....	22
V. Conclusion	24
ANNEXES	
A. Carte de la République Démocratique du Congo	25
B. Carte de la plaine de la Ruzizi	26
C. A propos de l'International Crisis Group	27
D. Rapports et briefings de Crisis Group sur l'Afrique depuis 2010	28
E. Conseil d'administration de Crisis Group	30

Synthèse

Les Nations unies, l'Union africaine, la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la Conférence internationale de la région des Grands Lacs (CIRGL) et onze pays de la région promeuvent un règlement diplomatique et militaire du problème de l'Est du Congo à travers l'accord-cadre signé en février 2013 et le déploiement d'une brigade d'intervention contre les groupes armés. Cependant, comme le montre l'anatomie d'un conflit local qui oppose deux communautés du Sud Kivu, la conflictualité dans l'Est du Congo s'inscrit dans une compétition foncière et économique locale entre communautés. Par conséquent, pour être efficace, la tentative actuelle de règlement du problème de l'Est du Congo devrait comporter une approche locale de la résolution de conflit. Les acteurs qui œuvrent pour la paix dans les Kivus devraient acquérir une connaissance fine de la géopolitique locale et concevoir des stratégies sur mesure pour agir sur les causes de la violence et améliorer les relations intercommunautaires par le bas.

Dans un climat d'impunité et de méfiance, l'assassinat le 25 avril 2012 du chef de la collectivité de la plaine de la Ruzizi, située aux confins du Sud Kivu et du Burundi, a relancé les violences entre les communautés barundi et bafuliro qui ont duré jusqu'à la fin de l'année. En 2013, en dépit des tentatives de réconciliation du gouvernement central et des Nations unies, les tensions demeurent.

Depuis l'époque coloniale, cette zone frontalière est un territoire problématique : Bafuliro et Barundi s'y affrontent pour le contrôle des terres de la plaine de la Ruzizi et du pouvoir local incarné par les chefs traditionnels. Cette compétition, qui renvoie à l'histoire du peuplement de la plaine et au principe d'autochtonie, met aux prises les élites locales des deux communautés. Les tensions sont exacerbées par le manque de développement socioéconomique, la mauvaise gestion des affaires foncières et la crise de la gouvernance locale due à la faiblesse de l'administration. Dans le système politique et administratif congolais, les chefs traditionnels jouent un rôle prépondérant au lieu d'être des pouvoirs subsidiaires. Perçus comme des agents d'influence en période électorale, ils s'inscrivent dans des réseaux de patronage politique et ont des relais dans les instances provinciales et nationales.

Malgré les efforts engagés pour construire l'Etat congolais depuis près d'une décennie, ce dernier reste inefficace dans les zones rurales. Profitant de ce vide d'Etat, les chefs coutumiers, dont le rôle a été reconnu par la Constitution mais pas encore totalement formalisé, dominent cet espace. Dans ce système de gouvernance à deux vitesses, les autorités coutumières profitent de leur position privilégiée entre les pouvoirs publics et les communautés pour instrumentaliser les interventions de l'Etat et des acteurs internationaux à des fins personnelles. Ils pérennisent ainsi les conflits intercommunautaires, d'autant plus que les antagonismes entre communautés trouvent un écho aussi bien auprès de la population qu'au sein de l'appareil d'Etat et des politiciens provinciaux et nationaux.

En 2012, face à l'ampleur des tensions, la Mission des Nations unies au Congo (Monusco) et les autorités locales, provinciales et nationales sont intervenues. Comme l'ont démontré les affrontements qui ont eu lieu après la signature d'un code de bonne conduite entre communautés en septembre 2012, ces médiations n'ont pu ni instaurer un dialogue intercommunautaire ni traiter les causes profondes du contentieux

entre Bafuliro et Barundi. Du fait du décès du chef des Bafuliro, mort de cause naturelle, le conflit est maintenant en sommeil, mais il n'est pas résolu et peut reprendre au moindre incident.

Cet échec des médiations a mis en évidence la nécessité d'une stratégie locale de réponse aux crises locales qui passe par un encadrement des pouvoirs coutumiers, l'impartialité et le bon fonctionnement des institutions de gestion foncière, la réduction de la violence armée dans la plaine et la restauration du dialogue intercommunautaire. Certaines de ces mesures seront plus difficiles à mettre en œuvre que d'autres, mais sans une compréhension de la géopolitique locale, la relance du processus de paix par les Nations unies risque de s'attaquer aux symptômes plutôt qu'aux causes de la conflictualité dans les Kivus et d'avoir un impact limité. Alors que jusqu'à présent les initiatives de stabilisation de l'Est du Congo ont consisté à mettre en œuvre une option militaire contre les groupes armés et rétablir les institutions de l'Etat, ce rapport, qui est le premier d'une série qui s'intéresse à la géopolitique locale des conflits de l'Est du Congo, propose d'adopter également une approche par le bas visant à améliorer les relations intercommunautaires et rétablir la paix civile au niveau local.

Recommandations

Pour mieux encadrer le pouvoir coutumier

Au gouvernement de la RDC et aux autorités locales :

1. Diffuser les textes portant sur l'organisation des pouvoirs des chefs coutumiers auprès des populations et des autorités coutumières, et former les chefs coutumiers afin de leur permettre d'assurer leurs fonctions judiciaires et administratives dans le cadre de la loi.

Pour améliorer la gestion du foncier

Au gouvernement de la RDC et aux autorités locales :

2. Elaborer un code de bonne conduite des chefs coutumiers en matière de gestion foncière pour le territoire d'Uvira, dans l'attente de la réforme foncière qui devrait redéfinir le rôle des autorités traditionnelles dans ce domaine.
3. Doter les institutions de gestion foncière (le tribunal de paix et l'administration cadastrale) des moyens nécessaires à leur bon fonctionnement ; permettre une meilleure représentation de la diversité ethnique du territoire d'Uvira au sein de celles-ci ; et implanter un tribunal de grande instance à Uvira pour rapprocher la justice foncière du justiciable et accélérer les procédures.

Aux Nations unies et aux bailleurs de fonds :

4. Créer, sous l'égide de l'organisation des Nations unies pour l'habitat (ONU-Habitat), un groupe foncier dans le territoire d'Uvira qui analysera le contexte foncier pour identifier les sources de contentieux et définir une stratégie locale de résolution des querelles foncières.
5. Accroître la présence des Nations unies et leur coordination à Uvira en déployant du personnel du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'ONU-Habitat, qui apportera au bureau de la Monusco à Uvira des compétences qui font défaut en matière de résolution des conflits fonciers et de développement agricole.

Pour restaurer le dialogue entre les communautés

Aux Nations unies et aux bailleurs de fonds :

6. Conduire une étude sur les associations locales engagées dans la résolution des conflits pour identifier les partenaires locaux impartiaux et renforcer leurs capacités de médiation.
7. Conduire une étude d'identification des acteurs du conflit afin d'organiser des actions réellement inclusives de promotion de la paix et de dialogue intercommunautaire.

8. Disséminer, à travers le cadre de concertation intercommunautaire, l'acte d'engagement signé par les chefs des communautés barundi et bafuliro, organiser des rencontres intercommunautaires et promouvoir des projets de développement commun.

Pour réduire la violence armée

Au gouvernement de la RDC et aux autorités locales :

9. Lancer des enquêtes pour identifier les donneurs d'ordre des groupes armés, arrêter et mener l'instruction et le procès de ces donneurs d'ordre et des responsables des affrontements intercommunautaires hors de la province du Sud Kivu.

Au gouvernement de la RDC, aux Nations unies et aux bailleurs de fonds :

10. Produire, grâce à un travail conjoint des officiers du mécanisme de vérification conjoint de la frontière déployés par la CIRGL et du groupe d'experts des Nations unies, une étude précise des réseaux économiques et logistiques des groupes armés qui permettra de définir la stratégie adéquate pour saper leur base économique et logistique.
11. Mettre en œuvre un programme de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) ouvert aux combattants congolais dans le territoire d'Uvira, afin de permettre la réinsertion socioéconomique et communautaire d'une très large majorité de combattants.
12. Déployer des forces de sécurité congolaises qui ne sont pas originaires du Sud Kivu et des Casques bleus qui doivent faire de la lutte contre la contrebande à la frontière une priorité.
13. Formaliser le commerce des minerais et dédier une partie des recettes de l'exploitation des carrés miniers à des programmes de développement au profit des anciens combattants et des populations.

Nairobi/Bruxelles, 23 juillet 2013

Comprendre les conflits dans l'Est du Congo (I) : la plaine de la Ruzizi

I. Introduction

Le 24 février 2013, à Addis-Abeba, sous l'égide du secrétaire général des Nations unies, la RDC, le Rwanda et l'Ouganda, ainsi que les autres membres de la CIRGL et de la SADC, ont renouvelé leur engagement d'œuvrer pour la paix et la stabilité dans la région. Cet accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo (RDC) et la région, qui prévoit également l'envoi d'une brigade d'intervention chargée de lutter contre les groupes armés par le Conseil de sécurité des Nations unies, ouvrent une perspective nouvelle pour la stabilisation de l'Est de la RDC.¹ Cette initiative des Nations unies fait largement écho à la chute de Goma, la capitale du Nord Kivu, qui est tombée aux mains des rebelles du Mouvement du 23 mars (M23) à la fin de l'année 2012.²

Les membres de la CIRGL et de la SADC ont réitéré leur promesse de ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures de leurs voisins, accroître la coopération économique régionale et lutter contre l'impunité. Quant au gouvernement congolais, il a réaffirmé son engagement de mettre en œuvre la réforme du secteur de la sécurité, consolider son autorité sur son territoire et lutter contre les groupes armés étrangers et nationaux présents dans le pays, mettre en œuvre la décentralisation, promouvoir la réforme des institutions, la distribution de services sociaux et l'installation d'infrastructures ainsi que la réconciliation nationale et la démocratie. Enfin, reconnaissant l'échec patent de la Monusco après la chute de Goma aux mains du M23, les Nations unies ont décidé de réviser leur stratégie de stabilisation pour l'Est de la RDC, de nommer un envoyé spécial pour les Grands Lacs et d'appliquer une conception plus robuste du maintien de la paix.³ Toutefois, afin que cette nouvelle initiative ait une chance de réussir, en plus de résoudre les problématiques régionales, il est nécessaire de comprendre et répondre aux causes locales des crises.

A ce titre, l'anatomie d'un conflit qui s'est déroulé en 2012 aux confins du Sud Kivu est riche d'enseignements. Le conflit de la plaine de la Ruzizi déclenché par l'assassinat du chef coutumier des Barundi au début de l'année 2012 est à la fois symptomatique d'une lutte chronique entre deux communautés et du manque d'emprise de l'Etat congolais sur son territoire. Il démontre que la conflictualité dans les Kivus est alimentée par une compétition pour les ressources qui a des racines locales, historiques et ethniques. Dans le cas d'espèce, la lutte entre Barundi et Bafuliro pour le contrôle de la chefferie de la plaine de la Ruzizi recouvre de multiples enjeux fonciers et économiques qui dessinent une subtile géostratégie locale.

¹ Résolution 2098, Conseil de sécurité des Nations unies, 28 mars 2013, paragraphe 9, p. 6.

² Voir l'alerte de Crisis Group, « Goma, RD Congo : éviter une nouvelle guerre régionale », 20 novembre 2012 et le briefing Afrique de Crisis Group N°91, *L'Est du Congo : pourquoi la stabilisation a échoué*, 4 octobre 2012.

³ Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région, 24 février 2013, paragraphe 5, p. 2-3.

Bien qu'identifié dès ses prémices, ce conflit local a pris en défaut les administrations locales et provinciales et la Monusco, révélant la prépondérance du pouvoir traditionnel. Par conséquent, la réponse peu satisfaisante apportée à ce conflit au cours de l'année 2012 permet de tirer les enseignements suivants : il est nécessaire de connaître les enjeux historiques, politiques et économiques locaux et il est indispensable de promouvoir une stratégie de résolution des conflits sur mesure, c'est-à-dire adaptée à chaque contexte local.

Ce rapport est le premier d'une série de recherches sur la conflictualité dans l'Est du Congo. Ces analyses adoptent une perspective territoriale car, bien que les Kivus soient une zone grise depuis deux décennies, la violence n'y est pas uniforme : certains territoires sont le théâtre de conflits répétés tandis que d'autres sont relativement calmes. Cette série de rapports s'efforcera de comprendre cette territorialisation de la violence car, au moment où les Nations unies relancent un processus de paix et révisent leur approche de la stabilisation dans l'Est de la RDC, comprendre les racines locales de la conflictualité et leur traduction spatiale à travers des territoires problématiques est impératif.

II. Anatomie d'un conflit local

Le 25 avril 2012, à la veille de sa réinstallation par les autorités nationales à la tête de la chefferie de la plaine de la Ruzizi,⁴ le Mwami de la communauté barundi, Ndabagoye, est assassiné.⁵ L'enquête judiciaire, bien qu'elle ne soit toujours pas close, met en cause des éléments d'une milice de l'autre tribu vivant dans la plaine : les Bafuliro.⁶ Quatre chefs coutumiers bafuliro sont ainsi arrêtés,⁷ ce qui déclenche une spirale de violences dans la plaine de la Ruzizi au cours de l'année 2012. Le gouvernement provincial, les forces de sécurité et la Mission des Nations unies (Monusco) sont dépassées. Au mois de septembre, les autorités nationales imposent un accord de paix entre les deux communautés. Toutefois, la fin des violences est moins imputable à l'intervention étatique qu'au décès prématuré du Mwami de la communauté bafuliro, Ndare Simba.⁸ Le conflit intercommunautaire n'est pas résolu pour autant et peut reprendre au moindre incident.

A. *Les racines historiques du conflit*

La plaine de la Ruzizi, qui a été le point de départ de plusieurs rébellions historiques,⁹ est un espace frontalier contesté par deux communautés depuis au moins l'époque coloniale.¹⁰ Ce territoire est peuplé par les Bafuliro et les Barundi, qui représentent, selon les estimations, respectivement environ 80 et 20 pour cent de la population de la zone.¹¹ Chaque communauté a réinventé l'histoire récente afin de légitimer sa présence et son droit de gouverner.

⁴ En RDC, les provinces sont divisées en territoires, eux-mêmes divisés en entités territoriales décentralisées (ETD) appelées secteurs, chefferies ou groupements. Les chefferies sont administrées par un chef traditionnel (ou chef coutumier) et son conseil. Actuellement, les chefs traditionnels sont nommés par le ministère de l'Intérieur et des Affaires coutumières. La plaine de la Ruzizi est située dans le territoire d'Uvira, dans la province du Sud Kivu. La chefferie de la plaine est divisée en cinq groupements qui ont chacun un chef. « Constitution de la République démocratique du Congo », Journal officiel, 18 février 2006, article 3 ; et « Loi organique n° 08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les Provinces », Journal officiel, 7 octobre 2008, chapitre III, articles 65-92. Voir carte en annexe B.

⁵ Mwami, littéralement roi, est le titre donné aux chefs coutumiers. La charge de chef coutumier est héréditaire et se transmet de père en fils. D'ailleurs, le fils de Ndabagoye, Richard Nkinyuni III, lui succède à la tête de la chefferie de la plaine de la Ruzizi.

⁶ Entretiens de Crisis Group, membres de la société civile, membres des communautés barundi et bafuliro, parquet d'Uvira, Uvira, 23, 24 et 25 janvier 2012.

⁷ Acte de libération conditionnelle de Messieurs Bike Rubengera Rusagara et Soko Ben Mayeye, 2082/IH/12, 27 juillet 2012.

⁸ Le Mwami Ndare Simba est décédé d'un accident cardio-vasculaire à Nairobi le 22 décembre 2012. Suite à ce décès, les Bafuliro doivent faire face à un problème de succession, puisque deux branches de la famille de feu Ndare Simba se disputent actuellement la régence.

⁹ En 1963, la rébellion muleliste des Mai-Mai Simba a débuté dans la plaine de la Ruzizi et, en 1998, lors de la rébellion du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), les populations tutsi de la plaine de la Ruzizi ont joué un rôle important.

¹⁰ La frontière entre la RDC et le Burundi a été définie le 14 mai 1910, la rivière Ruzizi servant de frontière naturelle. Protocole de Bruxelles signé le 14 mai 1910 par les gouvernements belge, allemand et britannique au sujet de la frontière du lac Tanganyika au lac Kivu, à travers le lac Kivu et au nord du lac Kivu, Reich-Gefäßblatt, Jahrgang 1911, no. 47.

¹¹ Entretiens de Crisis Group, administrateur du territoire, membres du personnel des Nations unies, représentants de la société civile, Uvira, 19 et 23 janvier 2013.

1. Autochtonie et mythologies historiques

La présence des Barundi dans la plaine de la Ruzizi est attestée depuis la première moitié du XIX^{ème} siècle sous le règne du roi burundais Ntare Rugamba qui y établit alors une chefferie.¹² Mais la communauté barundi fait remonter sa présence dans la plaine jusqu'en 1750. Toutefois, cette chronologie relève davantage de la mythologie que de l'histoire. A l'opposé, les Bafuliro font remonter cette arrivée à 1902, date d'un mariage entre un colon belge et une femme de la communauté barundi venue du Burundi.¹³ Les Bafuliro, quant à eux, ne sont établis dans la plaine que depuis la fin du XIX^{ème} siècle mais estiment que cet espace leur appartient depuis leur installation sur les moyens plateaux surplombant Uvira au XVIII^{ème} siècle.¹⁴ Ces chroniques contradictoires du peuplement de la plaine ont pour arrière-plan les principes d'autochtonie et de droit du sol.

En 1928, le colonisateur divise le territoire d'Uvira en trois chefferies, en fonction des grands groupes ethniques : la chefferie des Bavira, celle des Bafuliro et celle des Barundi.¹⁵ Par cette attribution de chefferie, le colonisateur octroie aux Barundi un droit sur la terre qui, en droit coutumier, est l'apanage des autochtones.¹⁶ Les Bafuliro contestent cette décision et se révoltent en 1929.¹⁷

Après l'indépendance, les Bafuliro tentent de forcer les Barundi à fuir au Burundi à plusieurs reprises en 1961,¹⁸ puis de 1963 à 1965, durant la rébellion muleliste.¹⁹ Sous la direction de leur chef coutumier, le Mwami Marandura, les Bafuliro lancent

¹² Entretiens de Crisis Group, universitaires, Bujumbura, 14 décembre 2012. Son règne a duré d'environ 1800 à 1850. Voir Emile Mworoha, *Histoire du Burundi : des origines à la fin du XIX^{ème} siècle* (Paris, 1987). Les Barundi sont un groupe ethnique composé de Hutu et de Tutsi venus du Burundi qui parlent le kirundi. La famille régnante des Barundi de la plaine de la Ruzizi est issue de l'ethnie tutsi. Entretiens de Crisis Group, notables barundi, Uvira, 16 janvier 2013.

¹³ Entretiens de Crisis Group, notables bafuliro, Luberizi, 24 janvier 2013. Les Bafuliro sont un groupe ethnique venu du Maniema d'origine bantou installé initialement dans les moyens plateaux au-dessus d'Uvira. Ils parlent le fuliru. Entretien de Crisis Group, notables bafuliro, société civile et administrateur du territoire, Uvira et Lemera, 15 et 17 janvier 2013, « Monographie de la province du Sud-Kivu », ministère du Plan, mars 2005.

¹⁴ Entretiens de Crisis Group, notables bafuliro, Lemera, 17 janvier 2013.

¹⁵ Selon des sources locales, un décret colonial de 1928 instaure la création des chefferies dans le territoire d'Uvira. L'assemblée provinciale du Sud Kivu a publié sur internet un lien vers ce texte de loi. Toutefois, bien qu'ayant contacté cette assemblée et le musée de Tervuren, en Belgique, Crisis Group n'a pu retrouver ce texte. Voir la carte en annexe B.

¹⁶ L'érection d'entités administratives autonomes dans les Kivus pour les immigrés du Rwanda et du Burundi à l'époque coloniale a été farouchement combattue par les autochtones et a accentué la compétition entre les groupes ethniques. La plaine de la Ruzizi n'est pas un exemple unique : en 1937, au Nord Kivu, l'érection de l'enclave de Gishari en chefferie autonome avec à sa tête un chef tutsi dans un territoire hunde avait aussi suscité des résistances. F. Reyntjens et S. Marysse (dir), *Conflits au Kivu : antécédents et enjeux*, volume 2 (université d'Anvers, décembre 1996).

¹⁷ Cette révolte est réprimée par le Mwami des Barundi, qui emploie les armes à feu qu'il a reçues des Belges. Cet usage des armes à feu est proscrit par les colons belges qui exilent le Mwami. Entretiens de Crisis Group, notables barundi et bafuliro, Uvira et Lemera, 16 et 17 janvier 2013.

¹⁸ « SUD-KIVU : un feu couve dans la plaine de la RUZIZI », Pole Institute, 30 septembre 2012.

¹⁹ La rébellion muleliste, menée par Pierre Mulele et Laurent-Désiré Kabila, fait suite au coup d'Etat de Mobutu et la chute du gouvernement de Kasavubu. Les opérations militaires des mulelistes débutent le 15 avril 1964 dans la plaine de la Ruzizi. Pour plus de détails, voir « The economy of civil war: the case of Democratic Republic of Congo », Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, Working Papers Series, no. 63, 2003. Sur la rébellion muleliste, voir Benoît Verhaegen, *Mulele et la révolte populaire au Kivu* (Paris, 2006).

une campagne d'intimidation contre les Barundi, dite « guerre des chèvres ». ²⁰ Outre leur revendication territoriale contre les Barundi, les Bafuliro se radicalisent et adhèrent à la rébellion muleliste pour protester contre leur éviction du pouvoir central. ²¹ L'enrôlement de Banyiamulenge et de Barundi comme auxiliaires de l'Armée nationale congolaise (ANC) dans la lutte contre la rébellion de Mulele ne fait que renforcer les tensions entre les deux communautés de la plaine. ²²

En 1972, la remise en question de la nationalité congolaise des populations dites non autochtones ravive les tensions entre ces deux groupes ethniques. L'année précédente, une loi reconnaissait collectivement la nationalité congolaise des migrants venus du Rwanda et du Burundi, ²³ consolidant ainsi le droit des Barundi d'avoir leur propre chefferie, ce que contestaient les Bafuliro. Cette loi controversée est abrogée le 5 janvier 1972, ²⁴ puis en 1981 une nouvelle loi sur la nationalité vient renforcer l'exclusion des communautés non présentes sur le territoire congolais en 1885. ²⁵ Bien que leur présence soit attestée avant 1885, les Barundi perdent ainsi leur nationalité congolaise.

Bien que la Constitution de 2006 confirme la nationalité congolaise des Barundi, ²⁶ elle ne vide pas la querelle sur la qualité de primo-arrivant et donc la légitimité des Barundi à administrer la chefferie de la plaine de la Ruzizi. ²⁷

2. La perte de pouvoir des Barundi

En 1996, le Mwami Ndabagoye de la communauté barundi est démis de ses fonctions par l'Alliance des forces démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre (AFDL) de Laurent-Désiré Kabila, et il se retrouve contraint à l'exil en Ouganda. Il revient au Congo en 1998 comme officier au sein du Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD). C'est cette participation à la rébellion du RCD que les dirigeants bafuliro mettent en avant pour contester sa légitimité. Ils lui reprochent d'avoir perdu, ainsi que ses descendants, le droit de gouverner la chefferie en adhérant au RCD et

²⁰ Les Bafuliro attaquent alors les troupeaux des Barundi, principalement leurs chèvres. Entretiens de Crisis Group, membres des communautés bafuliro et barundi, Uvira, Lemera et Luberizi, 17, 18 et 24 janvier 2013. Bosco Muchukiwa, *Territoires ethniques et territoires étatiques : pouvoirs locaux et conflits interethniques au Sud Kivu (R.D. Congo)* (Paris, 2006).

²¹ Entretien de Crisis Group, représentant de la communauté bafuliro de la plaine de la Ruzizi, Luberizi, 3 février 2013.

²² Bien qu'étant au départ majoritairement engagés aux côtés des Mulelistes, les Banyiamulenge se sont retournés contre eux, notamment du fait de l'abattage de leur bétail par ces derniers. Pour plus de détails, voir « Au-delà des groupes armés, Conflits locaux et connexions sous-régionales. L'exemple de Fizi et Uvira (Sud Kivu, RDC) », Life and Peace Institute, 2011, p. 31-32.

²³ Ordonnance loi n°71/020, *Journal officiel*, 26 mars 1971. Auparavant, la Constitution du 1^{er} août 1964 privait les populations ayant migré depuis le Rwanda et le Burundi entre 1930 et 1954 de la nationalité congolaise. A partir de 1971, les élites tutsi des Kivu se sont fortement intégrées dans les institutions du régime de Mobutu. Le directeur de cabinet de Mobutu, Bisengimana Rwema, est un tutsi du Nord Kivu.

²⁴ Loi n°72/002, *Journal officiel*, 5 janvier 1972. Cette loi retire la nationalité congolaise aux migrants venus du Rwanda et du Burundi après 1950 et abroge, dans son article 47, la loi sur la nationalité de 1971.

²⁵ Loi n°81/001, *Journal officiel*, 29 juin 1981.

²⁶ Interrogés par Crisis Group, les notables bafuliro ont tenu à préciser qu'ils reconnaissaient la qualité de congolais aux Barundi de la plaine de la Ruzizi. Entretiens de Crisis Group, notables bafuliro, Luberizi, 24 janvier 2013.

²⁷ Constitution de la République démocratique du Congo, *Journal officiel*, 18 février 2006, article 10, p. 13.

donc, selon eux, en trahissant le pays au profit du Rwanda.²⁸ A cela s'ajoutent des accusations d'exactions qu'il aurait commises à l'encontre des Bafuliro.²⁹

A partir de 1999, le RCD essaye de trouver un soutien populaire en s'appuyant sur les chefs coutumiers, qui sont simultanément mobilisés et courtisés par le pouvoir central. Les chefs coutumiers du territoire d'Uvira optent alors pour deux stratégies totalement opposées. Bien que membre fondateur du RCD, le Mwami Ndare joue un double jeu en entretenant aussi des liens étroits avec les groupes Maï-Maï présents dans sa chefferie et finit par rallier en 2001 les Maï-Maï soutenus par Kinshasa.³⁰ La prise d'Uvira durant une semaine par les Maï-Maï en octobre 2002 permet au Mwami Ndare Simba de construire son image de résistant contre le RCD.³¹ Le Mwami Ndabagoye, quant à lui, renforce sa position au sein du RCD et devient sénateur durant la transition.

A partir de 2004, sur décision du gouvernement de Kinshasa qui souhaite écarter les anciens cadres du RCD, le Mwami Ndabagoye est privé de son pouvoir coutumier et un Bafuliro est nommé comme chef coutumier de la chefferie de la plaine de la Ruzizi par l'administrateur du territoire. Les Bafuliro atteignent ainsi leur objectif historique de contrôle du pouvoir coutumier dans la plaine de la Ruzizi et les Barundi s'en voient mis à l'écart.

B. *Un conflit de ressources : rivalités économiques et foncières*

Les rivalités économiques et foncières entre Bafuliro et Barundi dans la plaine de la Ruzizi remontent à l'époque coloniale. Lorsque les Barundi se sont installés dans la plaine, celle-ci servait uniquement de réserve de chasse pour les Bafuliro et était largement délaissée du fait de la présence endémique de la malaria.³² Les Bafuliro considéraient toujours que les premiers Barundi étaient des voleurs de bétail qui avaient traversé la rivière Ruzizi pour échapper au roi Ntare Rugamba du Burundi.³³ Ce conflit sur les droits de pâturage et d'occupation des terres s'est étendu aux autres ressources de la plaine de la Ruzizi au fur et à mesure de son développement.³⁴ Dans cette région comme ailleurs en Afrique, la terre est un marqueur clé de l'identité collective mais aussi une source de revenus essentielle.³⁵

²⁸ Entretien de Crisis Group, notables bafuliro, Uvira et Lemera, 15 et 16 janvier 2013.

²⁹ Entretien de Crisis Group, notables bafuliro et barundi, membre des agences des Nations unies et membres de la Monusco, Uvira et Lemera, 14 et 15 janvier 2013, 4 février 2013.

³⁰ « Le pouvoir traditionnel au Sud-Kivu de 1998-2003 : rôle et perspective », *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2004-2005* (2005), p. 209-234.

³¹ « Uvira tombe aux mains des Maï-Maï », Agence France-press, 14 octobre 2002 ; « 25 morts lors de la prise d'Uvira (nouveau bilan du RCD) », Agence France-press, 24 octobre 2002.

³² Entretien de Crisis Group, notables bafuliro, Uvira et Lemera, 18 et 22 janvier 2013.

³³ Entretien de Crisis Group, universitaire burundais et notables bafuliro, Bujumbura et Lemera, 18 décembre 2012 et 18 janvier 2013.

³⁴ Sur les querelles foncières en RDC comme sources de conflits violents, voir IKV-Pax Christi/Haki na Amani, *Conflits fonciers en Ituri : poids du passé et défis pour l'avenir de la paix*, décembre 2009 ; et Florence Liégeois et Thierry Vircoulon, « Violences en brousse : le peacebuilding international face aux conflits fonciers », note de l'Institut français des relations internationales, Paris, février 2010.

³⁵ Etienne Le Roy, *Retour au foncier* (Paris, 2002) et Alain Durand-Lasserre et Etienne Le Roy, *La situation foncière en Afrique à l'horizon 2050* (Paris, 2012).

1. Le développement agricole, source de divisions

Avec l'introduction des cultures de rente durant l'époque coloniale, la plaine a été mise en valeur et son attractivité et son importance économiques ont augmenté. Le colonisateur belge y a introduit la culture du coton à la fin du XIX^{ème} siècle. A partir de 1950, la culture du riz fait son apparition ; en 1956, c'est la culture de la canne à sucre qui se développe avec l'installation dans la localité de Kiliba d'une sucrerie privée qui couvrait 6 000 hectares, employait 3 500 salariés et était appelée la « Gécamines d'Uvira ».³⁶ Ce développement des activités agricoles bénéficie davantage aux habitants de la plaine, les Barundi, qu'aux habitants des plateaux, les Bafuliro, ce qui augmente les tensions entre les deux communautés.

Les pillages de 1991 et les conflits de la seconde moitié des années 1990 désorganisent complètement l'économie locale : les programmes de développement de la riziculture s'arrêtent et, en 1995, la sucrerie de Kiliba cesse ses activités.³⁷

Etant la plus importante source d'emplois dans le territoire d'Uvira, la relance de l'industrie agro-industrielle revient régulièrement parmi les promesses des gouvernements successifs. La réouverture de la sucrerie de Kiliba est annoncée par le gouvernement de transition en 2004, puis en 2010. En 2012, la relance de la sucrerie figure toujours dans le programme du Premier ministre.³⁸

Cette réouverture tant espérée finit par se produire. En 2011, la sucrerie trouve un repreneur,³⁹ mais la relance se serait déroulée sur fond de contentieux fonciers et de chantage à l'emploi. Après une décennie d'arrêt et de vacance des gérants, certains membres des communautés se sont accaparés les terres de la sucrerie et ont parfois acquis des titres fonciers.⁴⁰ De plus, la population regrette que seule une faible fraction des anciens employés ait été réengagée par la sucrerie, la société estimant ne pas pouvoir créer plus d'emplois à ce stade.⁴¹ Cette nouvelle politique d'emploi est très mal perçue par les populations locales. Le 16 avril 2013, des jeunes bafuliro s'opposent violemment au licenciement d'un ingénieur agronome avant de réclamer par la force une politique de recrutement préférentiel pour les membres de leur communauté avec l'appui tacite des autorités locales.⁴²

³⁶ Voir la carte en annexe B. « L'économie du Sud Kivu 1990-2000 : mutations profondes cachées par une panne », *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 1999-2000* (1999), p. 163-192. La Gécamines est l'entreprise publique minière qui produisait du cuivre, était le moteur économique de la province du Katanga et le principal contributeur au budget de l'Etat pendant le régime de Mobutu. L'expression « Gécamines d'Uvira » pour désigner la sucrerie de Kiliba est courante parmi la population d'Uvira. Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Uvira, 27 février 2012.

³⁷ « L'économie du Sud Kivu 1990 », op. cit.

³⁸ « Sucrerie de Kiliba : 25.000 Usd du Gouvernement pour le redémarrage », *Digital Congo*, 31 mai 2004. « La Sucrerie de Kiliba en quête de 842.284 \$ pour relancer ses activités », *Digital Congo*, 21 mai 2005. « Vers la remise en état de la Sucrière de Kiliba », *Agence de presse congolaise*, 29 décembre 2010. « Voici le Programme du Gouvernement Matata ! », *La Prospérité*, 7 mai 2012.

³⁹ La société Sucrerie des Kivu a repris la sucrerie de Kiliba et essaye de relancer ses activités, avec une première production espérée pour 2014. Voir la page Facebook de la société, « Sucrerie DU KIVU ».

⁴⁰ « Sud-Kivu : les agriculteurs accusent la sucrerie du Kivu de spolier leurs terres à Kiliba », *Radio Okapi*, 3 mai 2012 ; « Kiliba – Sud Kivu : le chemin de croix d'une paysanne veuve », *Syfia Grands Lacs*, 12 octobre 2012.

⁴¹ « Sud-Kivu : redémarrage de la sucrerie du Kivu : beaucoup d'espoirs déçus », *Syfia Grands Lacs*, 28 mars 2013.

⁴² Des jeunes bafuliro ont attaqué les installations de la sucrerie de Kiliba, réclamant, outre le réengagement de cet agronome, que 60 pour cent des postes à responsabilité dans la sucrerie soit attribués aux Bafuliro, ainsi que la restitution de terres par la sucrerie. Pour plus de détails, voir « Sud

Outre la relance de la sucrerie de Kiliba, les tensions entre Barundi et Bafuliro portent sur l'attribution des terres. Dès 2005, les communautés se sont affrontées à propos de ventes de terres coutumières par les chefs de groupements qu'elles considéraient illégales.⁴³ Suite à ces ventes et au mécontentement de la population, le chef coutumier bafuliro de la chefferie de la plaine de la Ruzizi est démis de ses fonctions en 2012 par le ministre de l'Intérieur et des Affaires coutumières pour être remplacé par son adjoint, lui aussi un Bafuliro.⁴⁴

Depuis 2012, éleveurs et agriculteurs s'accusent mutuellement d'occuper illégalement des terres avec l'appui des autorités coutumières.⁴⁵ Dans les moyens et hauts plateaux, après 2004, les chefs tutsi ont été destitués par le gouvernement et remplacés par des Bafuliro. Outre la collecte des impôts coutumiers sur les marchés, cette imposition de chefs bafuliro protégés par leur milice aurait permis aux grands éleveurs bafuliro d'occuper les terres de pâturage préalablement occupées par les Banyiamulenge et les Barundi. Ce problème est exacerbé par les mouvements de bétail transfrontaliers lors des transhumances vers les moyens et hauts plateaux. Des initiatives de dialogue intercommunautaire sont prises par la société civile pour apaiser les relations entre agriculteurs et éleveurs, sans toutefois résoudre le problème.⁴⁶ En février 2013, l'installation de panneaux de pistes de transhumance écrits en kifuliro mais également en kirundi provoque des violences par les jeunes Bafuliro.

L'emploi et l'occupation des terres restent des enjeux pour les chefs coutumiers. Même si le statut administratif de la cité de Kiliba lui permet d'échapper à la chefferie de la plaine de la Ruzizi et donc à la collecte d'impôts fonciers coutumiers, les chefs traditionnels gardent un rôle informel important dans le processus de recrutement du personnel et dans l'attribution des terres qui constitue l'assise économique de leur légitimité.⁴⁷ Les accusations de spoliations et d'attributions illégales de terres par le chef coutumier de la plaine de la Ruzizi depuis 2004 et son échec aux élections législatives de 2011 sont à l'origine de sa destitution à la demande de la population.⁴⁸ Les Barundi profitent d'ailleurs de ce conflit interne à la communauté bafuliro pour faire valoir leurs droits coutumiers et tenter de retrouver le contrôle de la chefferie.

2. Les échanges transfrontaliers

La plaine de la Ruzizi est un espace transfrontalier à haute valeur économique, caractérisé par une circulation importante des marchandises et des personnes. Outre la relance de l'industrie agricole, l'emploi transfrontalier est aussi source de tensions entre les deux communautés.⁴⁹ Le commerce entre le Burundi et la RDC est princi-

Kivu : des jeunes gens réclament des postes à la sucrerie de Kiliba sur fond de violences », Radio Okapi, 16 avril 2013.

⁴³ « Rapport sur la situation sécuritaire en territoire d'Uvira, dans la plaine de la Ruzizi », Arche d'Alliance, 6 novembre 2005.

⁴⁴ Entretien de Crisis Group, ancien chef de la chefferie de la plaine de la Ruzizi et administrateur du territoire, Uvira et Luvungi, 17 janvier et 6 février 2013.

⁴⁵ « Recrudescence des conflits fonciers entre éleveurs et cultivateurs de la plaine de la Ruzizi », Radio Okapi, 14 août 2012.

⁴⁶ Les principales organisations impliquées dans ces actions de réconciliation sont le Life and Peace Institute, Pax Christi, Search for Common Ground et le Centre indépendant de recherche stratégique au Kivu (CIRESKI). Il existe aussi un Cadre de concertation intercommunautaire (CCI).

⁴⁷ Entretien de Crisis Group, notables barundi et bafuliro et membres de la société civile, Uvira et Bukavu, 19 et 23 janvier 2013.

⁴⁸ Entretien de Crisis Group, notables barundi et bafuliro, Luberizi et Uvira, 17 janvier et 4 février 2013.

⁴⁹ Entretien de Crisis Group, notables bafuliro, Uvira, Lemera et Luberizi, 18, 22 janvier et 5 février 2013.

palement informel et représente des milliers d'emplois et de dollars : sur seulement cinq points de passage entre le Rwanda, le Burundi et la RDC, 45 000 commerçants informels ont été recensés,⁵⁰ et selon la Banque mondiale, ce commerce représentait 652 000 dollars en 2009.⁵¹

Les perspectives de relance de l'agriculture dans la plaine de la Ruzizi du côté congolais et dans la province de Cibitoke au Burundi ont accru la demande en main-d'œuvre agricole.⁵² Les Barundi congolais réfugiés au Burundi sont installés dans les provinces du Nord-Est fortement touchées par le chômage et ils viennent travailler temporairement dans la plaine.⁵³ Cependant, pour la communauté bafuliro, les Barundi n'emploient pas des Congolais mais des Burundais, c'est-à-dire des étrangers.⁵⁴

Hormis l'emploi transfrontalier, la plaine de la Ruzizi est le point de passage pour l'exportation illégale de minerais. Une partie des mines de cassitérite du territoire d'Uvira sont situées à proximité de la localité de Lemera et dans les moyens plateaux.⁵⁵ Selon le groupe des experts des Nations unies, certaines mines dans les moyens plateaux sont sous le contrôle des Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR),⁵⁶ tandis que la chefferie et les Forces d'autodéfense locales et légitimes (FALL)⁵⁷ gèrent les carrés miniers proches de Lemera, selon des sources locales.⁵⁸

Selon la société civile locale, la production de cassitérite est en partie envoyée vers les comptoirs de Bukavu et en partie illégalement vendue au Burundi et au Rwanda.⁵⁹ Cette contrebande serait contrôlée par des chefs locaux et des groupes armés. Le changement de chef coutumier au profit des Barundi début 2012 s'est accompagné de la destitution de chefs de groupements bafuliro par le nouveau Mwami burundi. Ces changements ont été perçus comme une réduction du contrôle des Bafuliro sur

⁵⁰ « Marché dans l'obscurité : le commerce informel transfrontalier dans la région des Grands lacs », International Alert, septembre 2012, p. 4.

⁵¹ « Faciliter le commerce transfrontalier entre la RDC et ses voisins dans la région des Grands Lacs en Afrique : améliorer les conditions des commerçants pauvres », Banque mondiale, juin 2011, p. 2.

⁵² « Sud-Kivu : acheter au Burundi, faute de pouvoir produire en RD Congo », Syfia Grands Lacs, 23 février 2012.

⁵³ Entretiens de Crisis Group, personnel du Haut-Commissariat des Nations unies aux réfugiés, Bujumbura, 12 janvier 2013.

⁵⁴ Entretiens de Crisis Group, personnel des Nations unies et membres de la société civile, Uvira, 19 et 20 janvier 2013.

⁵⁵ Voir la carte en annexe B. « Lettre datée du 12 novembre 2012, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo », Conseil de sécurité, S/2012/843, 15 novembre 2012, paragraphes 226-227, p. 56-57 ; « Culprits or scapegoats? Revisiting the role of Belgian mineral traders in eastern DRC », International Peace Information Service (IPIS), 13 mai 2009; « Mineralogical characterization of cassiterite concentrates from quartz vein and pegmatite mineralization of the Karagwe-Ankole and Kibara Belts, Central Africa », *Geologica Belgica*, 2013, p. 66-75.

⁵⁶ « Lettre datée du 12 novembre 2012 », op. cit., paragraphe 96, p. 30.

⁵⁷ Les FALL ont été créées par le Mwami Ndare Simba afin de combler le déficit de sécurité lié au faible déploiement des FARDC dans la chefferie des Bafuliro. Pour plus de détails, voir « Lettre datée du 29 novembre 2011, adressée au Président du Conseil de sécurité par la Présidente du Comité du Conseil créé par la résolution 1533 (2004) concernant la République démocratique du Congo », Conseil de sécurité, S/2011/738, 2 décembre 2012, paragraphes 252-255, p. 77-78.

⁵⁸ Entretiens de Crisis Group, notables de la chefferie des Bafuliro, Lemera, 22 janvier 2013.

⁵⁹ Selon la société civile locale, une partie de la cassitérite est exportée en contrebande. Les passeurs utilisent des barges et des radeaux pour faire passer illégalement des chargements de cassitérite à travers la rivière Ruzizi sans avoir à payer de taxes. Entretiens de Crisis Group, membres de la société civile, Uvira, 20 et 21 janvier 2013.

les trafics transfrontaliers miniers et de chanvre le long de la rivière Ruzizi.⁶⁰ Parmi les chefs de groupements destitués se trouvent, en effet, des individus qui entretiennent des liens forts avec les groupes armés trafiquant le chanvre et la cassitérite.⁶¹

Loin d'être un enjeu purement symbolique, la réhabilitation d'un Mwami barundi a donc un impact direct sur le contrôle des trafics illégaux par certaines élites bafuliro. Les actions violentes menées par les jeunes bafuliro contre la direction de la sucrerie de Kiliba et les interventions des politiciens provinciaux et nationaux pour l'intégration des milices bafuliro dans l'armée s'inscrivent dans une volonté de contrôle du pouvoir local par les groupes ethniques.

⁶⁰ Entretien de Crisis Group, membre de la société civile, Uvira, 23 janvier 2013.

⁶¹ Entretiens de Crisis Group, membres de la société civile et notables de la chefferie de la plaine de la Ruzizi, Uvira et Luvungi, 19 et 29 janvier 2013.

III. La gouvernance locale en crise

Les violences de 2012 sont la conséquence directe d'une crise de la gouvernance locale. Dès 2011, au sein de la communauté bafuliro, le Mwami Ndare Simba est très critiqué pour sa gestion des terres.⁶² Très impopulaire dans le territoire d'Uvira,⁶³ le président Joseph Kabila compte sur les chefs coutumiers pour sécuriser sa réélection en leur promettant de renforcer leurs pouvoirs.⁶⁴ Lors de sa visite en 2011 en pleine campagne électorale, les Barundi profitent de cette configuration pour faire valoir leurs droits sur la chefferie de la plaine de la Ruzizi et obtenir gain de cause.⁶⁵ Mais la décision de Kinshasa de réinstaller le Mwami Ndabagoye à la tête de la chefferie début 2012 remet en cause la domination des Bafuliro et déclenche une dynamique de violences intercommunautaires moins d'un an après les élections. Ce conflit local est donc un autre dommage collatéral des élections controversées de 2011 et met en relief le rôle prédominant des chefferies dans le système de gouvernance locale et les problèmes qu'il génère.

A. L'hégémonie contredite des Bafuliro

Outre le transfert du pouvoir coutumier dans la plaine de la Ruzizi aux Bafuliro en 2004, ces derniers ont contrôlé le pouvoir politique et sécuritaire. Dès les élections de 2006, ils s'imposent comme les représentants du territoire d'Uvira au sein des institutions provinciales et nationales. Sur les cinq sièges de la circonscription d'Uvira à l'Assemblée nationale, en 2006 deux sont occupés par des individus bafuliro originaires de Lemera (Justin Bitijula et Justin Bitakwira). Après les élections de 2011, les Bafuliro détiennent au moins quatre des cinq sièges. Justin Bitakwira est réélu en 2011 avec Dialo Mutula et Espoir Majagira, tous originaires de Lemera. Le député national originaire de la chefferie de la plaine de la Ruzizi élu en 2011, François Rubota, se décrit comme un Bafuliro de la plaine. De plus, le Mwami Ndare Simba, en sa qualité de chef coutumier, est coopté comme député provincial en 2007.⁶⁶ Alors que les Barundi n'ont pas de représentants provinciaux et nationaux, le président de l'assemblée du Sud Kivu, Emile Kadudu, et le ministre du Plan et du Budget du Sud Kivu, Patrick Somora, sont bafuliro.⁶⁷

⁶² « Bukavu : des manifestants réclament le départ d'un chef de groupement à Luvungi », Digital Congo, 14 mai 2011.

⁶³ Les résultats législatifs de 2011 confirment cette impopularité. Le Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie (PPRD), le parti de Joseph Kabila, n'a aucun élu et Justin Bitakwira, une figure importante de la communauté bafuliro, a été élu député de l'Union nationale congolaise, le parti de Vital Kamerhe, qui est arrivé troisième à l'élection présidentielle. Pour plus de détails, voir le briefing de Crisis Group N°80, *Congo : le processus électoral vu de l'Est*, 5 septembre 2011.

⁶⁴ « Kamerhe esseulé : son Mwami renouvelle sa confiance à Kabila », *L'Avenir*, 15 avril 2011 ; « Le Chef de l'Etat s'investit dans la réhabilitation du pouvoir coutumier en RDC tel que prévu par la Constitution », Agence congolaise de presse, 22 octobre 2011.

⁶⁵ Entretien de Crisis Group, notable barundi, Uvira, 15 janvier 2013.

⁶⁶ 10 pour cent des sièges au sein des assemblées provinciales reviennent aux chefs coutumiers qui sont cooptés par les députés provinciaux à hauteur d'un chef coutumier par territoire. Constitution de la République démocratique du Congo, 18 février 2006, article 197, p. 63 ; Loi du 9 mars 2006 n°06/006 portant organisation des élections présidentielles, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, articles 153-154, p. 33-43.

⁶⁷ Entretiens de Crisis Group, vice-président de l'assemblée provinciale, Bukavu, 26 janvier 2013 et notables bafuliro et barundi, Uvira, 17 janvier 2013.

Par ailleurs, dès 2010, le conseil de chefferie dirigé par Ndare Simba met en place sa propre structure sécuritaire : le groupe armé des FALL, principalement formé de Mai-Mai Zabuloni démobilisés et de membres de groupes d'autodéfense villageois.⁶⁸ Ce groupe armé est créé pour pallier l'absence des Forces armées de la RDC (FARDC) durant leur réorganisation en régiments et pour protéger les Bafuliro des FDLR en l'absence des FARDC.⁶⁹ Ndare Simba aurait aussi entretenu des liens avec les groupes armés présents dans la plaine, particulièrement avec les Mai-Mai Fudjo et le Mouvement congolais pour le changement (MCC).⁷⁰ Outre la coopération avec les FARDC contre les FDLR et les Forces nationales de libération (FNL) installées dans deux des cinq groupements de la chefferie,⁷¹ une des missions des FALL serait, d'après des sources locales, la sécurisation des carrés miniers contrôlés par le conseil de chefferie.⁷²

Afin de faire accepter la création des FALL par la population, le chef coutumier s'est appuyé sur un discours anti-tutsi mobilisateur auprès des jeunes bafuliro.⁷³ Mais rapidement, de protecteurs, les FALL sont devenus des prédateurs pour les populations civiles en imposant des taxes sur les marchés et des barrières illégales, s'inscrivant dans le processus de « milicianisation » de l'économie à l'œuvre dans les Kivu.⁷⁴

Les FALL et autres groupes armés affiliés sembleraient aussi avoir été les instruments de la violence politique pratiquée par Ndare Simba afin d'assurer sa mainmise

⁶⁸ Les Mai-Mai Zabuloni (désormais également appelés Mai-Mai Fudjo) sont actuellement dirigés par Fudjo Zabuloni, le fils du général Zabuloni Rubaruba. Après s'être opposé au régime de Mobutu dans les années 1960, Zabuloni Rubaruba rejoint l'Alliance des forces démocratiques de libération du Zaïre (AFDL) de Laurent-Désiré Kabila en 1997. Durant la deuxième guerre du Congo, de 1998 à 2004, Zabuloni commande le Groupe armé Mai-Mai (GAM), plus connu sous l'appellation Mai-Mai Zabuloni, qui s'oppose au RCD au Sud Kivu. Pour plus de détails, voir le rapport Afrique de Crisis Group N°151, *Congo : une stratégie globale pour désarmer les FDLR*, 9 juillet 2009. En 2009, Zabuloni Rubaruba signe les accords de Goma et intègre les forces de sécurité de la RDC en 2010. Son fils, Fudjo Zabuloni, qui a le grade de major, prend le commandement des éléments réfractaires à l'intégration. Selon de nombreuses sources locales, Zabuloni Rubaruba et Fudjo Zabuloni entretiendraient des liens commerciaux avec les FDLR et les Forces nationales de libération (FNL) burundaises. Entretiens de Crisis Group, notables bafuliro, administrateur du territoire et membres de la société civile, Uvira, 22 et 23 janvier 2013.

⁶⁹ Entretiens de Crisis Group, notables bafuliro, Lemera, 22 janvier 2013. Pour plus de détails, voir « Lettre datée du 29 novembre 2011 », op. cit., paragraphe 254, p. 77.

⁷⁰ Entretiens de Crisis Group, ancien chef coutumier de la plaine de la Ruzizi, membres de la société civile et des Nations unies, Uvira et Luberizi, 20 janvier et 4 février 2013. Les Mai-Mai Fudjo sont accusés de pratiquer le commerce transfrontalier du chanvre et des minerais. Entretiens de Crisis Group, membres de la société civile, de la communauté humanitaire et de la Monusco, Uvira, 16 janvier. Le MCC est commandé par un ancien Mai-Mai, Rusagara Bedy, un bafuliro qui a rallié le Conseil national pour la défense du peuple (CNDP) de Laurent Nkunda en 2006. Les revendications de ces groupes qui demandent à être intégrés dans l'armée et l'administration nationale sont connues. Général major Rugasara Bedy, « Cahier des charges de la coalition des congolais pour la libération et des Forces de libération du Congo », 17 décembre 2012.

⁷¹ Entretiens de Crisis Group, notables bafuliro et membres de la société civile, Lemera et Uvira, 22 et 23 janvier 2013.

⁷² Entretien de Crisis Group, notables bafuliro, Lemera, 17 janvier 2013.

⁷³ Ce discours visait particulièrement les officiers tutsi au sein des FARDC. En 2013, le même discours est utilisé par les Bafuliro de la chefferie de la plaine de la Ruzizi contre les soldats des FARDC qui y sont déployés. « Etude analytique sur la milice FALL », Centre indépendant de recherche et d'étude stratégique au Kivu, juillet 2012.

⁷⁴ Entretiens de Crisis Group, membres de la société civile et des Nations Unies, Uvira, 14 janvier 2012.

sur les chefferies des Bafuliro et de la plaine de la Ruzizi.⁷⁵ L'assassinat le 24 juillet 2011 du secrétaire administratif de la chefferie des Bafuliro, qui s'opposait à Ndare Simba, est attribué à des éléments des FALL.⁷⁶ Par ailleurs, bien que les assassins du Mwami des Barundi, Ndabagoye, n'aient pas été formellement identifiés, plusieurs témoignages mettent en cause le MCC.⁷⁷ L'enquête menée par les autorités locales désigne des notables bafuliro comme les commanditaires. Leurs arrestations déclenchent les manifestations des Bafuliro sur la route nationale 5 avec l'appui d'éléments du MCC et des FALL.⁷⁸ A la suite de ces pressions, les deux notables bafuliro, dont Bike Rusagaka, l'ancien chef de chefferie, bénéficient d'une libération conditionnelle qui déclenche des contre-manifestations des jeunes Barundi.⁷⁹

Dans le territoire d'Uvira, les Bafuliro sont en position dominante grâce à leurs relais dans les institutions politiques nationales et provinciales, leur contrôle de l'administration coutumière, leur influence sur l'antenne locale de la Fédération des entreprises congolaises et leurs milices. Leur proximité avec une autre communauté autochtone du territoire – les Babembe – leur assurent un soutien important au sein des administrations locales et de la société civile.⁸⁰

Pour autant, cette position dominante n'a pas empêché le Mwami Ndare Simba d'être très critiqué par la population de la plaine de la Ruzizi, du fait de sa gestion foncière. Les Barundi ont utilisé cette crise de légitimité lors du passage de Joseph Kabila pour sa campagne présidentielle. La communauté bafuliro étant divisée et en partie acquise à l'opposition, Joseph Kabila a choisi de s'appuyer sur la communauté barundi et lui a promis en échange la restauration de ses droits coutumiers.⁸¹ Mais la réinstallation du Mwami des Barundi à la faveur des jeux électoraux renverse les équilibres de pouvoir entre les communautés au sein de la chefferie.⁸² Elle contredit également l'hégémonie politique, économique, administrative et sécuritaire des Bafuliro sur la plaine dont la remise en cause est à l'origine du conflit de 2012.

⁷⁵ Pour plus de détails, voir « Lettre datée du 29 novembre 2011 », op. cit., paragraphe 254, p. 77. Entretiens de Crisis Group, membre de la société civile et de la communauté humanitaire, Bukavu, 5 et 7 février 2013.

⁷⁶ « Etude analytique sur la milice FALL », op. cit., p. 13-14.

⁷⁷ Entretiens de Crisis Group, membres de la société civile, de la communauté humanitaire et des Nations unies, Uvira, 19 et 20 janvier 2013.

⁷⁸ Entretiens de Crisis Group, ancien chef coutumier de la plaine de la Ruzizi, notable bafuliro de la plaine et membres de la société civile, Uvira et Luberizi, 19 janvier et 4 février 2013.

⁷⁹ « Sud-Kivu: les affrontements entre deux communautés font 5 morts à Mutarule », Radio Okapi, 31 juillet 2012.

⁸⁰ Plusieurs fonctionnaires provinciaux ont affirmé à Crisis Group que la communauté bafuliro exerçait des pressions fortes sur les fonctionnaires en poste à Uvira et à Bukavu, notamment le Mwami Ndare Simba. Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires provinciaux, Uvira et Bukavu, 21 et 27 janvier 2013.

⁸¹ Entretiens de Crisis Group, notables barundi, Uvira, 19 janvier 2013.

⁸² Les Bafuliro reprochent au nouveau Mwami d'avoir constitué une cour entièrement composée de Barundi. Les Barundi, quant à eux, expliquent ce choix par le fait qu'auparavant la cour du chef coutumier de la chefferie de la plaine de la Ruzizi était entièrement constituée de Bafuliro. Pour les Bafuliro, cette cour n'est pas légitime car la langue qui y est pratiquée, le kirundi, n'est pas une langue officielle de la RDC. Entretiens de Crisis Group, notables bafuliro et barundi, Uvira, 19 janvier 2013.

B. *Une crise en sommeil mais non résolue*

Après le meurtre du Mwami des Barundi en mars 2012, son fils Floribert Nsabimana Ndabagoye lui succède, les violences intercommunautaires se multiplient et une partie des Barundi se réfugient au Burundi.⁸³ Des initiatives sont prises pour apaiser les tensions entre les deux communautés et leur échec révèle les failles des mécanismes de gestion des conflits. Ce n'est qu'avec la disparition du Mwami des Bafuliro que la crise entre en sommeil mais sans avoir été résolue.

1. Faible réactivité et code de bonne conduite

En 2012, avec l'aide logistique de la Monusco, l'administrateur du territoire d'Uvira lance des négociations entre les deux communautés. Dès le début de l'année, le bureau de la Monusco à Uvira avait en effet mis en garde contre les risques de conflit dans la plaine. Si leur alerte a été prise en compte par le bureau de Bukavu, il faut attendre l'assassinat du Mwami Ndabagoye le 25 avril pour que les bureaux de Kinshasa s'inquiètent de la situation.⁸⁴ En août, la Monusco organise des concertations intercommunautaires sans grand succès.⁸⁵ Il faut l'intervention du ministre national de l'Intérieur et des Affaires coutumières en septembre pour qu'un acte d'engagement soit signé entre les communautés.⁸⁶

Ce texte est davantage un code de bonne conduite qu'un accord de paix. Les chefs traditionnels des chefferies bafuliro, bavira et de la plaine de la Ruzizi s'engagent à respecter l'autonomie des entités administratives, lutter contre l'instrumentalisation de la jeunesse, condamner les actes d'hégémonie ethnique, promouvoir la cohabitation pacifique, respecter les équilibres traditionnels dans la direction des chefferies, condamner la xénophobie, aider les FARDC dans leurs actions de désarmement des groupes armés et soutenir l'action de la Police nationale congolaise (PNC).⁸⁷

2. Une réponse inappropriée

Cependant, ce code de bonne conduite ne résout en rien la querelle entre les Barundi et les Bafuliro. Les acteurs locaux de la résolution du conflit ont une marge de manœuvre trop limitée. La revendication essentielle des Bafuliro reste la transformation de la chefferie de la plaine de la Ruzizi en secteur. Cette demande est motivée par leur poids démographique au sein de la chefferie.⁸⁸ En effet, les secteurs sont des entités locales gouvernées par des chefs élus, alors que les chefferies sont dirigées par des

⁸³ Selon le HCR au Burundi, 5 700 individus d'origine barundi venus de la RDC ont été enregistrés comme nouveaux réfugiés en 2012. Entretiens de Crisis Group, membres du HCR, Bujumbura, 7 janvier 2013.

⁸⁴ Interrogés par Crisis Group, des membres de la Monusco ont déploré le manque de réactivité de l'équipe pays à Kinshasa, qui a attendu l'intervention du ministre de l'Intérieur pour mesurer l'importance de la crise. Entretiens de Crisis Group, membres des Nations unies, Uvira, Bukavu et Kinshasa, 17 et 23 janvier, 25 février 2013.

⁸⁵ « Uvira : la MONUSCO soutient le dialogue entre les communautés Bafuliro et Barundi », Echos de la MONUSCO, no. 14, septembre 2012.

⁸⁶ « Le ministre de l'Intérieur Richard Muyej fait sceller un pacte de paix entre les Bafulero et Barundi de la plaine de la Ruzizi au Sud-Kivu », Digital Congo, 1 octobre 2012.

⁸⁷ Acte d'engagement pris par la notabilité en rapport avec la situation dans la plaine de la Ruzizi, Uvira, 29 septembre 2012.

⁸⁸ Selon les estimations, les Bafuliro représentent environ 80 pour cent de la population de la chefferie de la plaine de la Ruzizi. Entretiens de Crisis Group, administrateur du territoire, notables bafuliro et barundi, Uvira, 15 et 17 janvier 2013.

chefs nommés par les autorités nationales.⁸⁹ Toutefois, accéder à cette demande remettrait en cause la décision gouvernementale de réhabiliter le Mwami des Barundi et constituerait un dangereux précédent en ouvrant la boîte de Pandore de la contestation des pouvoirs locaux dans plusieurs provinces du pays.⁹⁰

Par ailleurs, cet acte d'engagement signé par les chefs coutumiers bafuliro et barundi n'est pas reconnu par les anciennes autorités coutumières déchues et les meneurs populaires bafuliro qui ne se sentent aucunement liés.⁹¹ Par conséquent, il manque d'inclusivité et découle d'une approche très institutionnelle qui ignore les leaders informels et personnalités influentes sur le terrain.

Pour répondre à cette crise, la Monusco débloque un financement pour un « quick impact project » dont le montant total est limité à 5 000 dollars. Ces moyens limités alloués par le siège de la Monusco à Kinshasa ne permettent à la composante affaire civile de la mission onusienne que d'organiser des réunions avec les notables des deux communautés afin qu'ils vulgarisent l'acte d'engagement auprès des populations.⁹² La communauté bafuliro, ayant jugé l'action de l'administrateur du territoire trop favorable aux Barundi, fait pression et obtient de l'administration provinciale qu'il soit réaffecté.⁹³ Face au poids des Bafuliro dans les institutions, son successeur s'est désengagé du règlement de la crise.⁹⁴

Par conséquent, le code de bonne conduite entre Barundi et Bafuliro ne met fin ni aux violences intercommunautaires, ni au problème sous-jacent. Ainsi, le 10 octobre 2012, les jeunes Bafuliro saccagent et incendient le bureau de la chefferie de la plaine de la Ruzizi et bloquent l'entrée d'un bureau de groupement.⁹⁵ Kinshasa déploie alors une unité de la Légion nationale d'intervention (LNI) de la police pour s'interposer entre les deux communautés, ce qui n'empêche pas les incidents.⁹⁶ Les FALL attaquent le 22 novembre les quartiers barundi de la localité de Bwegera dans la plaine.⁹⁷ Le 10 décembre, l'armée arrête treize personnes, toutes de la communau-

⁸⁹ Les secteurs sont des entités décentralisées regroupant plusieurs groupes ethniques et dirigés par un chef coutumier élu. A l'inverse, une chefferie est une entité locale homogène avec un groupe ethnique largement dominant et dont le chef est désigné par la coutume. Pour plus de détails, voir Loi organique n° 08/016, op. cit., chapitre III, paragraphe 1.

⁹⁰ La contestation de la répartition du pouvoir coutumier est un phénomène courant en RDC. Entretien de Crisis Group, notables bafuliro et barundi, administrateur du territoire d'Uvira, membres de l'assemblée provinciale du Sud Kivu, membres du barreau et des Nations unies, Uvira et Bukavu, 15, 17, 19, 25 janvier et 5, 7 février 2013.

⁹¹ Entretien de Crisis Group, notables bafuliro, Luvungi et Uvira, 17 et 22 janvier 2013. L'acte d'engagement est signé par les Mwami bafuliro et barundi mais les anciennes autorités coutumières bafuliro ainsi que les dirigeants populaires bafuliro de la plaine de la Ruzizi n'y ont pas été associés.

⁹² Ces réunions intercommunautaires financées par la Monusco, regroupant principalement des notables, ne parviennent pas à vulgariser l'acte d'engagement auprès de l'ensemble des communautés des chefferies de la plaine de la Ruzizi et des Bafuliro.

⁹³ Entretien de Crisis Group, administrateur du territoire, Uvira, 25 janvier 2013.

⁹⁴ Entretien de Crisis Group, administrateur du territoire, Uvira, 17 janvier 2013.

⁹⁵ Entretien de Crisis Group, membre de la communauté humanitaire et personnel des Nations unies, Uvira, 21 janvier 2013.

⁹⁶ Le 7 novembre 2012, jour de l'arrivée de la LNI, les jeunes Bafuliro tendent une embuscade aux notables barundi venus accueillir l'unité spéciale de la police. Les jeunes bafuliro et barundi s'affrontent à Bwegera le 7 novembre lors d'une réunion de sensibilisation organisée par la LNI. « Sud-Kivu – Déploiement d'une centaine de policiers pour sécuriser la plaine de Ruzizi », *Le congolais*, 9 novembre 2012.

⁹⁷ « Rapport sur les incidents dans la plaine de la Ruzizi après signature de l'acte d'engagement », Communauté barundi, 10 décembre 2012.

té bafuliro, pour tentative d'assassinat du Mwami barundi.⁹⁸ Le 16 décembre, faisant pression sur le gouvernement provincial, la communauté bafuliro obtient leur libération.⁹⁹ Le décès du Mwami bafuliro Ndare Simba, le 22 décembre, met fin à la crise sans régler le conflit. L'installation de panneaux en kirundi déclenche brièvement une manifestation de jeunes Bafuliro de la plaine en janvier 2013.

Ni les interventions de l'administration locale, de la Monusco, du gouvernement provincial et de Kinshasa n'ont permis de mettre définitivement fin aux violences qui peuvent reprendre au moindre incident. La lutte entre les Barundi et les Bafuliro pour le contrôle des administrations coutumières révèle l'importance de ces dernières dans la gouvernance congolaise et démontre que les conflits ethniques sont avant tout des compétitions inscrites dans la longue durée autour de ressources.

C. *Le rôle des chefferies : de la subsidiarité à la substitution*

Cette crise non résolue mais en sommeil du fait du décès des deux protagonistes,¹⁰⁰ les Mwamis Ndare Simba et Ndabagoye, montre que les autorités provinciales et nationales n'ont qu'une faible emprise sur la gouvernance locale. Cette primauté des instances coutumières sur les administrations et institutions formelles est renforcée par le manque de légitimité du gouvernement actuel qui, faute de soutien populaire, essaye de construire son assise par l'intermédiaire des chefs traditionnels, à l'instar de bien d'autres pouvoirs en Afrique.¹⁰¹ Le conflit entre Barundi et Bafuliro illustre la dialectique historique entre le pouvoir coutumier et l'Etat moderne en RDC, une dialectique qui va de la subsidiarité à la substitution.

Dès l'émergence d'institutions politiques au Congo, le pouvoir coutumier a été reconnu par l'Etat, institutionnalisé et conçu comme subsidiaire. Tout en reconnaissant le pouvoir des chefs coutumiers, le colonisateur belge a cherché à l'amoinrir en le cantonnant à un rôle subsidiaire : celui de combler les carences de la loi coloniale.¹⁰² La politique du Congo indépendant à l'égard des chefs traditionnels s'inscrit dans la continuité de l'époque coloniale.

Le pouvoir des chefs coutumiers est brièvement reconnu à l'indépendance avant d'être subordonné en 1973 au pouvoir d'Etat, qui transforme les chefs coutumiers en

⁹⁸ « Uvira : manifestation de colère contre l'arrestation de 13 jeunes à Mutarule Katekama », Radio Okapi, 12 décembre 2012.

⁹⁹ « RD CONGO: Des rivalités tribales menacent la paix au Sud-Kivu », Inter Press Service, 20 décembre 2012.

¹⁰⁰ Un bon connaisseur de la zone confie même à Crisis Group que le conflit entre Barundi et Bafuliro s'est arrêté sur un « match nul, un chef mort dans chaque camp ». Entretien de Crisis Group, activiste de la société civile, Paris, 2 mai 2013.

¹⁰¹ A l'indépendance, les nouveaux pouvoirs ont tenté d'abolir les autorités traditionnelles mais celles-ci ont fait preuve d'une grande résilience, souvent grâce aux tristes performances des « pouvoirs modernes ». Cinquante ans plus tard, elles effectuent un retour en force qui se traduit par leur reconnaissance par l'Etat et leur rôle politique grandissant dans de nombreux pays africains. Claude-Hélène Perrot et François-Xavier Fauvelle-Aymar (dir), *Le retour des rois, les autorités traditionnelles et l'Etat en Afrique contemporaine* (Paris, 2003).

¹⁰² Dès 1891, les autorités traditionnelles ont été reconnues au sein de l'Etat indépendant du Congo mais dépourvues de leurs pouvoirs traditionnels sur la terre. Auparavant, une ordonnance de 1886 précisait qu'en cas de vide juridique, c'est la coutume qui prévaut, ce qui revient à reconnaître le pouvoir judiciaire des chefs. Cette ordonnance est formellement abrogée en 1960. Pour plus de détails, voir « L'administration coloniale belge sur le terrain au Congo (1908-1960) et au Ruanda-Urundi (1925-1962) », *Annuaire d'Histoire administrative européenne*, no. 18 (2006), p. 187-210.

fonctionnaires.¹⁰³ Malgré ses velléités de pouvoir sans partage, Mobutu ne parvient pas à dissoudre les chefferies, et il les intègre au sein de l'appareil administratif du parti-Etat.¹⁰⁴ Cette combinaison des pouvoirs coutumiers et modernes pour administrer le pays fluctue au gré des époques, mais il convient de noter qu'à l'instar de l'Etat les groupes politico-militaires ont dû compter avec les chefs traditionnels.

En 1998, le RCD essaye de se passer des chefs coutumiers et laisse ses troupes commettre de nombreuses exactions contre les Mwamis qui s'opposent à son emprise.¹⁰⁵ Cela contribue à radicaliser la population contre le RCD¹⁰⁶ et l'oblige finalement à reprendre à son compte la politique mobutiste, c'est-à-dire à intégrer les Mwamis dans son administration en 1999.¹⁰⁷ Lors de la transition (2003-2006), les Nations unies et le gouvernement s'appuient sur eux pour préparer les élections.¹⁰⁸ En 2005, le rôle des chefs est constitutionnalisé mais cette organisation de la gouvernance locale n'a été que partiellement mise en œuvre.¹⁰⁹ Les gouvernements successifs n'ont pas procédé aux élections locales ni voté la loi sur le statut des chefs coutumiers.¹¹⁰

Ces derniers ont profité de ce vide juridique pour se réapproprier les droits que la loi portant sur les entités décentralisées leur retirait. Du fait des retards dans la reconstruction de l'administration congolaise, les chefs coutumiers se sont accaparés les espaces de gouvernance vacants et se sont imposés comme le relais indispensable entre l'Etat et les populations, passant ainsi de la subsidiarité à la substitution.¹¹¹

¹⁰³ Loi n°73-015 portant organisation territoriale et administrative de la république, *Journal officiel*, 15 janvier 1973.

¹⁰⁴ En 1978, la fonction de chef traditionnel est soumise au suffrage avec des conditions d'âge. Bien que visant à diminuer le pouvoir formel des chefs traditionnels, le régime de Mobutu contribue à politiser le rôle de ces derniers au travers du parti unique, le Mouvement populaire pour la révolution (MPR), dont les chefs coutumiers étaient membres. En 1982, après avoir voulu saper l'autorité traditionnelle, le régime cherche une nouvelle assise populaire en se décentralisant, la coutume est réhabilitée et les chefs traditionnels acquièrent une fonction formelle dans les comités populaires du MPR. Pour plus de détails, voir Héritier Mambi Tunga-Bau, *Pouvoir traditionnel et pouvoir d'Etat en République Démocratique du Congo, Esquisse d'une théorie d'hybridation des pouvoirs politiques* (Kinshasa, 2010). Mobutu ne fut pas le seul autocrate africain à tenter de réduire le pouvoir traditionnel : Sekou Touré en Guinée, Modibo Keita au Mali et Kérékou au Bénin ont aussi essayé sans plus de succès. Voir Claude-Hélène Perrot et François-Xavier Fauvelle-Aymar (dir), op. cit.

¹⁰⁵ Zachariah Cherian Mampili, *Rebel Rulers : Insurgent Governance and Civilian Life during War* (New York et Londres), 11 août 2011.

¹⁰⁶ « L'émergence d'un phénomène résistant au Sud-Kivu (1996-2000) », *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 1999-2000* (2000), p. 193-206.

¹⁰⁷ « Le pouvoir traditionnel au Sud-Kivu de 1998-2003 », op. cit. ; Mampili, op. cit.

¹⁰⁸ « Des chefs coutumiers pour accompagner le processus électoral en RD-Congo », Congo Vision, 8 mars 2005 ; « Transition en Rdc : L'autorité traditionnelle donne des pistes de solutions », *L'Avenir*, 18 mai 2005 ; « Le Président Joseph Kabila a présidé une réunion interinstitutionnelle sur les élections », Digital Congo, 17 août 2005.

¹⁰⁹ Les chefs coutumiers sont partiellement intégrés dans les institutions parlementaires provinciales par cooptation, et les chefferies sont considérées comme des entités territoriales décentralisées. Toutefois, la chefferie est dirigée par un pouvoir exécutif collégial, les lignées traditionnelles étant cantonnées dans un rôle représentatif. Loi n°06/006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, *Journal officiel*, 10 mars 2006, paragraphes 152-154, p. 33 ; et Loi organique n°08/016, op. cit., chapitre III, articles 65-92.

¹¹⁰ La proposition de loi portant statut des chefs coutumiers a souvent été inscrite à l'ordre du jour mais n'a jamais été votée. « Sénat : neuf nouveaux points inscrits au calendrier des travaux de la session », *Le Potentiel*, 4 octobre 2011 ; « Un cahier des charges des chefs coutumiers sur la table de Muyej », *Le Phare*, 5 août 2012.

¹¹¹ Entretiens de Crisis Group, autorités coutumières, membres du barreau, Uvira et Bukavu, 15 et 26 janvier 2013, 4 février 2013.

Dans la pratique, les autorités coutumières remplacent les administrations absentes ou incapables de remplir leur rôle : elles comblent le vide d'Etat mais sont aussi porteuses d'une conflictualité interethnique de longue durée qui est souvent liée aux problèmes fonciers, comme le montre le cas de la plaine de la Ruzizi.

Malgré un élan modernisateur dans les années 1970 et 1980, le rôle des chefs dans le système foncier demeure important.¹¹² Les droits de jouissance des communautés sur les terres domaniales devaient être définis par un décret présidentiel qui n'a jamais vu le jour. De plus, le remplacement de la justice coutumière par les tribunaux de paix dans tout le pays n'est pas encore une réalité. Bien que les chefs n'aient qu'un rôle consultatif, les autorités coutumières jouent un rôle de premier plan dans la gestion du patrimoine foncier : prélèvement d'un impôt foncier, octroi de terres, consultation des chefs par l'administration cadastrale, résolution des litiges fonciers, etc. Les chefs sont donc à la fois des administrateurs de terres et des arbitres des querelles foncières. Toutes ces fonctions n'ont pas toujours un fondement légal mais elles représentent une réponse populaire à l'absence de l'Etat.¹¹³ Excédant très souvent les limites de leur pouvoir, les chefs coutumiers cèdent les terres, les retirent et les bradent à volonté, ce qui est source de nombreux conflits fonciers dans l'ensemble du pays.¹¹⁴

¹¹² Le régime foncier congolais est régi par la loi n°73/021 du 20 juillet 1973 complétée par la loi n°80/0008 du 18 juillet 1980 qui visait à réconcilier les droits fonciers coutumier et moderne. La loi de 1973 conférait à l'Etat la propriété inaliénable du sol et réduisait le pouvoir foncier des chefs traditionnels. Si la législation congolaise a fait des terres des communautés des terres domaniales et a transféré la gestion des litiges fonciers à la justice moderne, elle reconnaît néanmoins un droit d'occupation et d'usage des communautés. Articles 385, 386 et 387 de la loi n°73/021.

¹¹³ Pour plus de détails, voir Vincent Kangulumba Mbambi, *La loi du 20 juillet 1973, Essai d'évaluation* (Louvain-la-Neuve, 2004) ; « Gouvernance foncière en Afrique centrale », Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, février 2008 ; « Les conflits fonciers en Ituri : de l'imposition à la consolidation de la paix », RCN Justice et Démocratie, septembre 2009 ; Vincent Kangulumba Mbambi, Jean-Pierre Lobho Lwa Djugudjugu, Bruno Lapika Dimonfu, « La crise foncière à l'Est de la RDC », *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2007-2008* (octobre 2008), p. 385-414.

¹¹⁴ « Kasai oriental : le gouvernement provincial finance la reconstruction des cases incendiées dans un conflit communautaire », Radio Okapi, 17 avril 2012 ; « Equateur : un conflit foncier oppose deux communautés à Kungu », Radio Okapi, 7 mai 2012 ; « Kasai occidental : un mort et cinq blessés graves lors d'un conflit foncier à Dibaya », Radio Okapi, 6 décembre 2012 ; « Bunia : un mort et quatre blessés suite à un conflit foncier à Mahagi », Radio Okapi, 23 janvier 2013 ; « Equateur : recrudescence des conflits fonciers à Mbandaka », Radio Okapi, 21 mai 2013.

IV. Pour des solutions locales aux conflits locaux

L'identification précoce de la crise n'a permis ni de la prévenir ni même d'y apporter une réponse pertinente du fait d'une approche par le haut qui souffre d'une méconnaissance des causes profondes, des enjeux locaux et des interactions entre les différentes parties. Il est donc nécessaire de renverser cette logique et de concevoir des réponses au plus près du terrain et des solutions taillées sur mesure.¹¹⁵ Pour ce faire, il est impératif d'encadrer les pouvoirs coutumiers, d'améliorer l'impartialité et le fonctionnement des institutions de gestion foncière à Uvira, de réduire la violence dans la plaine et d'investir dans la connaissance des enjeux locaux ainsi que des dynamiques qui lient pouvoirs coutumiers, populations et groupes armés. Bien qu'il s'agisse d'actions locales, elles constituent autant de défis qui ne seront pas faciles à relever.

Ces actions peuvent être financées par la stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation (ISSSS) ainsi que le « Pooled Fund » et devraient être menées par un comité spécial créé au sein de la structure de pilotage de l'ISSSS pour le conflit de la plaine de la Ruzizi.¹¹⁶ Un des bailleurs de l'ISSSS pourrait demander à ce que sa contribution financière serve spécialement à financer la résolution de ce conflit et présiderait le comité spécial.

A. Encadrer le pouvoir coutumier

L'importance du pouvoir des Mwamis en période électorale et au sein des administrations est un signe de faiblesse des institutions modernes. Depuis 2006, le gouvernement a refusé de mettre en œuvre la décentralisation et continue de nommer les chefs coutumiers via le ministère de l'Intérieur. Loin d'avoir assis les institutions nationales et provinciales, cela a participé au renforcement des pouvoirs coutumiers et à la reproduction des pratiques de corruption des chefs.

En attendant l'adoption de la loi sur le statut des chefs, il faut que les textes en vigueur relatifs aux pouvoirs des chefs coutumiers soient diffusés et vulgarisés en langue locale auprès des populations et des autorités coutumières dans le territoire d'Uvira. Cette dissémination doit s'accompagner de formations pour les chefs coutumiers afin de leur permettre d'assurer leurs fonctions judiciaires et administratives dans le cadre de la loi.

Alors que leurs compétences sont définies par la loi,¹¹⁷ les abus de pouvoir des chefs coutumiers sont à l'origine de nombre de conflits fonciers. Par conséquent, il est nécessaire d'élaborer à l'échelle du territoire d'Uvira un code de bonne conduite des chefs coutumiers en matière de gestion foncière à l'instar de celui qui a été conçu au

¹¹⁵ Sur la nécessité d'une gestion de proximité des conflits, voir *Réduire la violence armée, permettre le développement*, Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (Paris, 2009).

¹¹⁶ L'ISSSS, financée par les bailleurs internationaux, concerne l'Est de la RDC et cible cinq secteurs : sécurité ; dialogue politique ; autorité de l'État ; retour, réintégration et relèvement communautaire ; et lutte contre les violences sexuelles. Cette stratégie a débuté en 2010 et a fait l'objet d'une révision en 2012. Voir le briefing de Crisis Group, *L'Est du Congo : pourquoi la stabilisation a échoué*, op. cit. Le Pooled Fund de la RDC est un mécanisme de financement humanitaire établi en 2006 à l'initiative des bailleurs humanitaires. Voir <http://bit.ly/11ZRv1B>.

¹¹⁷ Loi organique n°08/016, op. cit., chapitre III, articles 65-92.

Nord Kivu.¹¹⁸ Cette mesure est évidemment temporaire dans l'attente de la réforme foncière à l'échelle nationale qui devrait redéfinir le rôle des autorités traditionnelles dans la gestion des terres. Elle repose sur le contreponds que représente l'opinion populaire par rapport au pouvoir des chefs. Par ailleurs, disséminé par les associations locales, ce code de bonne conduite permettra à la population de connaître précisément les limites des pouvoirs des chefs en matière de gestion foncière.

Les institutions locales de gestion foncière sont sous influence et manquent d'impartialité ethnique. Le tribunal de paix qui a juridiction sur la plaine de la Ruzizi est situé à Uvira. Les autorités judiciaires devraient veiller à ce que sa composition reflète la diversité ethnique du territoire, qu'il reçoive un renfort en effectifs, l'instruction de faire des conflits fonciers une priorité et les moyens nécessaires pour se rendre sur place et faire des audiences foraines.¹¹⁹ Conformément à la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire, un tribunal de grande instance devrait être implanté à Uvira afin de raccourcir les délais d'appel pour les contentieux fonciers et de rapprocher la justice des justiciables.¹²⁰

L'attribution des terres est au cœur des tensions interethniques et des revendications populaires. Afin d'éviter les spoliations sur des critères ethniques et d'asseoir l'indépendance de l'administration cadastrale vis-à-vis des chefs coutumiers et des pressions communautaires, cette dernière doit aussi bénéficier d'un renforcement de ses capacités et le principe de représentativité ethnique doit aussi s'appliquer.

B. *Investir dans la connaissance avant d'agir*

Le conflit de la plaine de la Ruzizi n'a pas manqué de « faiseurs de paix » qui ont été inefficaces pour des raisons diverses, dont la principale est le manque de connaissance du milieu et des enjeux locaux.¹²¹

1. Améliorer la connaissance du contexte local

Il est indispensable de restaurer un certain degré de confiance entre les Barundi et les Bafuliro, mais avant d'organiser des forums de paix et de réconciliation entre ces deux communautés, une étude sur les associations engagées dans la résolution des conflits dans la plaine de la Ruzizi est indispensable. Cette étude devrait permettre de sélectionner celles qui sont suffisamment impartiales pour être soutenues et bénéficier de programmes de renforcement de capacités. Ces structures de médiation devraient intervenir en cas de reprise du conflit en lieu et place de la Monusco et de l'administration provinciale mais avec leur appui. Il est en effet indispensable que des associations impartiales et multiethniques jouent un rôle de premier plan dans les médiations locales.

¹¹⁸ Au Nord Kivu, le Forum des amis de la terre est une coalition qui réunit des organisations paysannes, des fermiers, des élus, des commerçants, des chefs coutumiers, etc., et qui a conçu un code définissant le rôle des chefs traditionnels en matière foncière. Code de bonne conduite des chefs coutumiers en matière de gestion de la terre en province du Nord Kivu, Forum des amis de la terre, 2011.

¹¹⁹ La nouvelle loi d'organisation judiciaire institue le siège collégial dans les tribunaux de paix qui fonctionnaient auparavant avec un juge unique. Loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, *Journal officiel*, 4 mai 2013.

¹²⁰ *Ibid*, article 14.

¹²¹ Sur la nécessité d'une bonne connaissance du contexte pour résoudre les conflits, voir *Réduire la violence armée*, op. cit.

De même, une étude d'identification des acteurs du conflit ethnique devrait être conduite. La réduction des communautés à leurs représentants officiels est une des causes de l'échec des initiatives de paix. Les actions de promotion de la paix et de dialogue intercommunautaire doivent non seulement viser les notables et autorités coutumières mais aussi inclure les niveaux inférieurs d'autorité, c'est-à-dire les leaders d'opinion, dirigeants informels et meneurs locaux. Toute reprise des discussions intercommunautaires devrait être plus inclusive.

Par ailleurs, compte tenu de la dimension foncière du conflit et dans l'attente de nouvelles évolutions législatives,¹²² l'agence des Nations unies pour l'habitat (ONU-Habitat) devrait créer un groupe foncier dans le territoire d'Uvira à l'instar de ce qu'elle fait au Nord Kivu. Composé des fonctionnaires concernés par les affaires foncières, des activistes de la société civile et des notables, ce groupe ferait une analyse du contexte foncier de la plaine de la Ruzizi. Ce travail permettrait d'identifier les sources de contentieux et de définir une stratégie locale de réponse aux querelles foncières. A l'issue de cette étude, il pourrait être décidé de déployer des médiateurs fonciers, comme dans certaines zones du Nord et Sud Kivu où l'ONU-Habitat a lancé un programme de médiation foncière depuis 2011 ; et/ou de former une commission foncière, comme en Ituri ; ou encore de faire de la plaine de la Ruzizi une zone pilote pour des méthodes innovantes de sécurisation des droits fonciers.¹²³

2. Développer la coordination

La coordination entre agences des Nations unies doit être accrue. Pour ce faire, les agences actives dans la résolution des conflits tels que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'ONU-Habitat doivent être présents à Uvira en y affectant du personnel permanent. Ils apporteront ainsi des compétences qui font défaut localement, participeront au groupe d'examen des questions foncières et travailleront sur la prévention et la résolution des conflits fonciers et communautaires en collaboration étroite avec le bureau de la Monusco à Uvira.

3. Restaurer le dialogue intercommunautaire

La résolution des conflits intercommunautaires devrait reposer sur le dialogue, la reconnaissance des griefs de chaque partie et la mise en place de projets communs de développement qui profitent à toutes les parties.¹²⁴

¹²² Une réforme foncière est à l'étude avec l'appui de l'ONU-Habitat. La mise en œuvre de cette réforme doit s'étaler de 2012 à 2017. Décret portant création, organisation et fonctionnement de la commission nationale de la réforme foncière, Premier ministre, Kinshasa, 31 mai 2013 ; « La réforme foncière en RDC : Les parties prenantes consultées pour arriver à un large consensus », *L'Observateur*, 14 novembre 2012 ; « Les consultations pour la réforme foncière en RDC », *L'Avenir*, 14 novembre 2012.

¹²³ Sur les groupes fonciers, la commission foncière de l'Ituri et les initiatives innovantes dans le domaine foncier, voir Florence Liégeois et Thierry Vircoulon, « Inventer une politique publique dans un Etat failli, le défi de la sécurisation des droits fonciers dans l'Est du Congo », note de l'Institut français des relations internationales, avril 2012. La commission en Ituri fonctionne grâce aux bailleurs par l'intermédiaire de l'ONU-Habitat.

¹²⁴ Voir, par exemple, « Guide d'ACORD, modèle de rétablissement de la paix sociale à l'échelle communautaire », Association de coopération et de recherches pour le développement, 2009 ; Louise Diamond, « A Systems Approach to Peacebuilding », 1997 ; Michelle I. Gawerc, « Peace building : theoretical and concrete perspectives », *Peace and Change*, vol. 31, no. 4 (octobre 2006).

La signature de l'acte d'engagement de septembre 2012 n'a pas permis de restaurer la confiance entre les communautés barundi et bafuliro. Il convient pour cela de prolonger la dynamique entamée. Outre l'identification des interlocuteurs, la dissémination des engagements pris par les chefs traditionnels reste cruciale. Notables et leaders d'opinion doivent répondre de leurs décisions devant leurs communautés. Afin d'éviter qu'ils n'imposent leur interprétation des termes des initiatives de paix, la vulgarisation de ces engagements doit être suivie et facilitée par des acteurs extérieurs au conflit et inclure à la fois les autorités formelles et informelles mais aussi les organisations communautaires ainsi que les associations de femmes et de jeunes.

Le lancement d'un dialogue entre les communautés est une première étape qui doit être suivie par au moins deux autres : l'instauration d'un cadre permanent de rencontre et la mise en œuvre de projets d'intérêt commun. Ce cadre permanent permettrait aux communautés d'exprimer leurs griefs et de maintenir la communication ouverte. Ce suivi peut être conduit par des structures ad hoc créées par la société civile, comme le Cadre de concertation intercommunautaire (CCI),¹²⁵ avec le soutien de partenaires internationaux.

Afin de consolider les acquis du dialogue entre les communautés, des programmes de développement intercommunautaire doivent être mis en place. En s'appuyant sur le vivier d'organisations communautaires agricoles et les organisations non gouvernementales (ONG) qui les appuient, des coopératives agricoles regroupant des exploitants des deux communautés peuvent être mises en place et promouvoir des intérêts communs entre les deux communautés. Pour ce faire, une étude des organisations communautaires doit être menée afin d'identifier les liens ethniques et politiques de chaque structure locale et ainsi s'assurer du respect de la parité entre groupes ethniques au sein des coopératives. La FAO ainsi que les ONG internationales présentes à Uvira pourraient fournir des expertises techniques pour l'organisation de ces coopératives.

C. Réduire la violence dans la plaine de la Ruzizi

Le conflit de la plaine de la Ruzizi révèle les liens entre chefs traditionnels et groupes armés. Il démontre aussi que les groupes armés ont des soutiens populaires mais aussi politiques au sein des institutions représentatives provinciales et nationales. Par conséquent, des enquêtes devraient être diligentées pour identifier les commanditaires de ces groupes. L'instruction et les procès de ces individus devraient être délocalisés hors de la province afin d'éviter les ingérences politiques locales et le favoritisme ethnique dans les procédures judiciaires. Il devrait en être de même des procès des responsables d'affrontements intercommunautaires.

La lutte contre les groupes armés nécessite l'élaboration d'une stratégie fondée sur le renseignement qui vise à neutraliser les réseaux économiques et logistiques transfrontaliers. Pour ce faire, les officiers du mécanisme de vérification conjoint de la frontière déployés par la CIRGL en 2012 et le groupe d'experts des Nations unies doivent travailler de concert pour produire une étude précise de ces réseaux, qui per-

¹²⁵ Le CCI a été créé par les organisations locales Actions pour le développement et la paix endogène (ADAPAE) et Réseau d'innovation organisationnel (RIO) en juin 2010 à Baraka, Bukavu, Minembwe et Uvira. Cet organe de la société civile regroupe des dignitaires de tous les groupes ethniques afin de permettre un dialogue entre communautés et prévenir les conflits intercommunautaires. En 2011, le CCI compte 68 délégués. Pour plus de détails, voir « Au-delà des groupes armés », op. cit., p. 149.

mettra de définir la stratégie adéquate pour saper la base économique et logistique des groupes armés.¹²⁶

Tout en identifiant et en poursuivant les chefs des groupes armés, il faut offrir une réinsertion économique aux combattants et non une intégration au sein des FARDC. Pour ce faire, la Monusco et la Banque mondiale doivent concevoir un programme de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) adapté à la réalité socioéconomique du territoire d'Uvira et visant à la réinsertion économique et communautaire d'une très large majorité de combattants. Toutefois, un désarmement n'a de chance de réussir que si les conditions sécuritaires dans la zone concernée sont satisfaisantes. Pour cela, il conviendrait d'augmenter le maillage sécuritaire du territoire d'Uvira en déployant davantage de policiers et de militaires et de Casques bleus de la Monusco.

La problématique minière est au cœur de l'économie des groupes armés et des chefs locaux qui les soutiennent. Par conséquent, la réduction de la violence passe aussi par une formalisation de l'exploitation minière. Le dialogue devrait être établi avec les chefs coutumiers et les exploitants miniers pour leur faire comprendre l'intérêt qu'ils retireront de la formalisation de leur activité et de la dé-milicianisation de ce commerce. D'une part, la création d'une chaîne d'approvisionnement en minerais certifiés se traduira par une garantie d'achat ; d'autre part, les revenus d'une partie de l'exploitation de certains carrés miniers pourraient être dédiés à des programmes de développement en faveur des combattants démobilisés et des populations sous le contrôle de la chefferie.

La zone minière à proximité de la plaine pourrait faire l'objet d'un projet pilote de formalisation qui implique création de zones d'artisanat minier et de coopératives artisanales, validation des carrés miniers, ouverture de comptoirs officiels à Uvira et système de certification des exportations.¹²⁷ Simultanément, l'accroissement du maillage sécuritaire doit inclure une lutte accrue contre la contrebande douanière le long de la rivière Ruzizi et un déploiement effectif de la police des mines.

¹²⁶ Voir le briefing Afrique de Crisis Group N°93, *L'Est du Congo : la rébellion perdue des ADF-Nalu*, 19 décembre 2012.

¹²⁷ Depuis la loi Dodd-Frank et la promotion de la diligence raisonnable par l'OCDE, l'industrie tente de mettre en place une chaîne d'approvisionnement en minerais transparente et débarrassée des ingérences des groupes armés et des services de sécurité. Cela suppose que les sites de production respectent certaines normes et que les cargaisons de minerais fassent l'objet d'un suivi administratif jusqu'à l'exportation. Un projet pilote de ce type existe à Nyabibwe au Sud Kivu. Sur ces initiatives, voir « Les minerais du conflit en RDC », site internet de Crisis Group (<http://bit.ly/13lPnZC>), 6 février 2012 ; et « The formalisation of artisanal mining in the Democratic Republic of Congo and Rwanda », IPIS, décembre 2012. Les normes requises sont d'abord sécuritaires : présence du Service d'assistance et d'encadrement du small-scale mining (SAESSCAM) et de la police des mines, absence de contrôle direct ou indirect du territoire par un groupe armé congolais ou étranger, et non exploitation du site par des forces gouvernementales ; mais aussi sociales : absence de travail des enfants de moins de quinze ans et des femmes enceintes. Les sites sont classés en trois catégories : rouge, site qui ne respecte aucune des normes ; jaune, site qui respecte les normes sécuritaires mais ne respecte pas les normes sociales ; vert, site qui respecte toutes les normes. Seuls ces derniers peuvent être légalement exploités. Pour plus de détails, voir arrêté ministériel 0058 cab.min/mines/01/2012 du 29 février 2012 fixant les procédures de qualification et validation des sites miniers des filières aurifère et stannifère dans les provinces du Katanga, du Maniéma, du Nord Kivu, du Sud Kivu et de la Province orientale.

V. Conclusion

Les efforts engagés à Addis-Abeba pour parvenir à un règlement régional et international des crises récurrentes dans l'Est du Congo ne doivent pas ignorer les racines locales de la conflictualité dans cette région. A défaut, les tentatives de résolution de la crise risquent une fois de plus de passer à côté des véritables problèmes et d'avoir un impact superficiel. Une stratégie générale de règlement du problème de l'Est de la RDC doit intégrer des réponses taillées sur mesure pour les conflits locaux que les acteurs de la résolution des conflits tendent à ignorer encore trop souvent.

Cependant, en RDC, la gouvernance locale n'est pas moins problématique que la gouvernance nationale : elle est largement inachevée, repose sur des relations intercommunautaires parfois violentes et souvent tendues et met aux prises des élites locales aux intérêts divergents. Ainsi, loin des préoccupations nationales et régionales du gouvernement central et des Nations unies, les espaces ethniques se redessinent par la violence.

Nairobi/Bruxelles, 23 juillet 2013

Annexe A : Carte de la République Démocratique du Congo



Annexe B : Carte de la plaine de la Ruzizi



Bafuliro : Chefferie

■ ■ ■ ■ ■ Limites de chefferies

➔ Voie de contrebande



Zone d'exploitation minière artisanale



Industries sucrières

Carte réalisée à partir d'une carte du PNUD et modifiée pour montrer les territoires des chefferies et certaines données économiques. Sources : observations de Crisis Group, Système d'information géographique – PNUD.

Annexe C : A propos de l'International Crisis Group

L'International Crisis Group est une organisation non gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 150 personnes présentes sur les cinq continents. Elles élaborent des analyses de terrain et font du plaidoyer auprès des dirigeants dans un but de prévention et de résolution des conflits meurtriers.

La recherche de terrain est au cœur de l'approche de Crisis Group. Elle est menée par des équipes d'analystes situés dans des pays à risque ou à proximité de ceux-ci. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux dirigeants politiques internationaux. Crisis Group publie également CrisisWatch, un bulletin mensuel de douze pages offrant régulièrement une brève mise à jour de la situation dans la plupart des pays en conflit (en cours ou potentiel).

Les rapports et briefings de Crisis Group sont diffusés à une large audience par courrier électronique. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin d'attirer leur attention et promouvoir ses analyses et recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir les rapports et les recommandations auprès des dirigeants politiques du monde entier. Le Conseil d'administration est présidé par Thomas Pickering, un ancien ambassadeur américain. Louise Arbour, ancienne haut commissaire des Nations unies aux droits de l'homme et ancienne procureure générale des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda, préside Crisis Group depuis juillet 2009.

Crisis Group a son siège à Bruxelles et dispose de bureaux ou de représentations dans 34 villes : Abuja, Bangkok, Beyrouth, Bichkek, Bogotà, Bujumbura, Dakar, Damas, Dubaï, Gaza, Guatemala City, Islamabad, Istanbul, Jakarta, Jérusalem, Johannesburg, Kaboul, Katmandou, Le Caire, Londres, Moscou, Nairobi, New York, Pékin, Pristina, Rabat, Sanaa, Sarajevo, Séoul, Tbilissi, Tripoli, Tunis et Washington. Crisis Group couvre environ 70 pays et territoires touchés ou menacés par des crises sur quatre continents. En Afrique, il s'agit de : Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Erythrée, Ethiopie, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Libéria, Madagascar, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tchad et Zimbabwe ; en Asie : Afghanistan, Birmanie/Myanmar, Cachemire, Corée du Nord, Détroit de Taïwan, Indonésie, Kazakhstan, Kirghizstan, Malaisie, Népal, Ouzbékistan, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Tadjikistan, Thaïlande, Timor-Leste et Turkménistan ; en Europe : Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Géorgie, Kosovo, Macédoine, Russie (Caucase du Nord), Serbie et Turquie ; au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : Algérie, Bahreïn, Egypte, Iran, Irak, Israël/Palestine, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Sahara occidental, Syrie, Tunisie et Yémen ; et en Amérique latine et aux Caraïbes : Colombie, Guatemala et Venezuela.

Crisis Group reçoit le soutien financier d'un grand nombre de gouvernements, de fondations institutionnelles et de donateurs privés. Les agences et départements gouvernementaux suivants ont contribué au financement de Crisis Group en 2013 : l'Agence américaine pour le développement international, l'Agence australienne pour le développement international, l'Agence autrichienne pour le développement, l'Agence canadienne de développement international, l'Agence néo-zélandaise pour le développement international, l'Instrument de stabilité de l'Union européenne, la Principauté du Liechtenstein, le Centre canadien de recherches pour le développement international, le Département du Royaume-Uni pour le développement international, le Département fédéral des affaires étrangères de la Confédération suisse, le ministère belge des Affaires étrangères, le ministère finlandais des Affaires étrangères, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le ministère néerlandais des Affaires étrangères, le ministère royal danois des Affaires étrangères, le ministère royal norvégien des Affaires étrangères, le ministère suédois des Affaires étrangères, le ministère turc des Affaires étrangères et Irish Aid.

Les fondations institutionnelles et privées suivantes ont contribué au financement de Crisis Group ces dernières années : la Carnegie Corporation de New York, la Fondation Adessium, la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur, la Fondation Oak, la Fondation Radcliffe, la Fondation Stanley, la Fondation The Charitable, la Fondation Tinker, la Fondation William et Flora Hewlett, le Fonds Ploughshares, le Fonds Rockefeller Brothers, les Fondations Open Society, l'Initiative Open Society pour l'Afrique de l'ouest, Humanity United, The Elders et Tearfund.

Annexe D : Rapports et briefings de Crisis Group sur l'Afrique depuis 2010

Afrique australe

Zimbabwe: Political and Security Challenges to the Transition, Briefing Afrique N°70, 3 mars 2010.

Madagascar : sortir du cycle de crises, Rapport Afrique N°156, 18 mars 2010.

Madagascar : la crise à un tournant critique ?, Rapport Afrique N°166, 18 novembre 2010 (aussi disponible en anglais).

Zimbabwe: The Road to Reform or Another Dead End, Rapport Afrique N°173, 27 avril 2011.

Resistance and Denial: Zimbabwe's Stalled Reform Agenda, Briefing Afrique N°82, 16 novembre 2011.

Zimbabwe's Sanctions Standoff, Briefing Afrique N°86, 6 février 2012 (aussi disponible en chinois).

Implementing Peace and Security Architecture (II): Southern Africa, Rapport Afrique N°191, 15 octobre 2012.

Zimbabwe: Election Scenarios, Rapport Afrique N°202, 6 mai 2013.

Afrique centrale

République centrafricaine : relancer le dialogue politique, Briefing Afrique N°69, 12 janvier 2010 (aussi disponible en anglais).

Burundi : garantir un processus électoral crédible, Rapport Afrique N°155, 12 février 2010 (aussi disponible en anglais).

Libye/Tchad : au-delà d'une politique d'influence, Briefing Afrique N°71, 23 mars 2010 (aussi disponible en arabe).

Congo : l'enlèvement du projet démocratique, Briefing Afrique N°73, 8 avril 2010 (aussi disponible en anglais).

Tchad : au-delà de l'apaisement, Rapport Afrique N°162, 17 août 2010.

Congo : pas de stabilité au Kivu malgré le rapprochement avec le Rwanda, Rapport Afrique N°165, 16 novembre 2010 (aussi disponible en anglais).

De dangereuses petites pierres : les diamants en République centrafricaine, Rapport Afrique N°167, 16 décembre 2010 (aussi disponible en anglais).

Burundi : du boycott électoral à l'impasse politique, Rapport Afrique N°169, 7 février 2011 (aussi disponible en anglais).

Le Nord-Ouest du Tchad : la prochaine zone à haut risque ?, Briefing Afrique N°78, 17 février 2011.

Congo : le dilemme électoral, Rapport Afrique N°175, 5 mai 2011 (aussi disponible en anglais).

Congo: le processus électoral vu de l'Est, Briefing Afrique N°80, 5 septembre 2011 (aussi disponible en anglais).

L'Afrique sans Kadhafi : le cas du Tchad, Rapport Afrique N°180, 21 octobre 2011 (aussi disponible en anglais).

The Lord's Resistance Army: End Game?, Rapport Afrique N°182, 17 novembre 2011.

Burundi : la crise de corruption, Rapport Afrique N°185, 21 mars 2012 (aussi disponible en anglais).

L'or noir au Congo : risque d'instabilité ou opportunité de développement ?, Rapport Afrique N°188, 11 juillet 2012 (aussi disponible en anglais).

L'Est du Congo : pourquoi la stabilisation a échoué, Briefing Afrique N°91, 4 octobre 2012 (aussi disponible en anglais).

Burundi : bye-bye Arusha ?, Rapport Afrique N°192, 25 octobre 2012.

Le golfe de Guinée : la nouvelle zone à haut risque, Rapport Afrique N°195, 12 décembre 2012 (aussi disponible en anglais).

L'Est du Congo : la rébellion perdue des ADF-Nalu, Briefing Afrique N°93, 19 décembre 2012 (aussi disponible en anglais).

République centrafricaine : les urgences de la transition, Rapport Afrique N°203, 11 juin 2013.

Afrique de l'Ouest

Côte d'Ivoire : sécuriser le processus électoral, Rapport Afrique N°158, 5 mai 2010.

Cameroun : Etat fragile?, Rapport Afrique N°160, 25 mai 2010 (aussi disponible en anglais).

Cameroun : les dangers d'un régime en pleine fracture, Rapport Afrique N°161, 24 juin 2010 (aussi disponible en anglais).

Guinée : réformer l'armée, Rapport Afrique N°164, 23 septembre 2010 (aussi disponible en anglais).

Côte d'Ivoire : sortir enfin de l'ornière ?, Briefing Afrique N°77, 25 novembre 2010.

Northern Nigeria: Background to Conflict, Rapport Afrique N°168, 20 décembre 2010.

Nigeria's Elections: Reversing the Degeneration?, Briefing Afrique N°79, 24 février 2011.

Côte d'Ivoire : faut-il se résoudre à la guerre ?, Rapport Afrique N°171, 3 mars 2011 (aussi disponible en anglais).

Une période critique pour stabiliser la Côte d'Ivoire, Rapport Afrique N°176, 1er août 2011 (aussi disponible en anglais).

Liberia: How Sustainable Is the Recovery?, Rapport Afrique N°177, 19 août 2011.

- Guinée : remettre la transition sur les rails*, Rapport Afrique N°178, 23 septembre 2011 (aussi disponible en anglais).
- Côte d'Ivoire : poursuivre la convalescence*, Briefing Afrique N°83, 16 décembre 2011 (aussi disponible en anglais).
- Au-delà des compromis : les perspectives de réforme en Guinée-Bissau*, Rapport Afrique N°183, 23 janvier 2012 (aussi disponible en portugais).
- Liberia: Time for Much-Delayed Reconciliation and Reform*, Briefing Afrique N°88, 12 juin 2012.
- Mali : éviter l'escalade*, Rapport Afrique N°189, 18 juillet 2012 (aussi disponible en anglais).
- Au-delà des luttes de pouvoir : que faire face au coup d'Etat et à la transition en Guinée-Bissau*, Rapport Afrique N°190, 17 août 2012 (aussi disponible en anglais).
- Mali : pour une action internationale résolue et concertée*, Briefing Afrique N°90, 24 septembre 2012 (aussi disponible en anglais).
- Côte d'Ivoire : faire baisser la pression*, Rapport Afrique N°193, 26 novembre 2012 (aussi disponible en anglais).
- Curbing Violence in Nigeria (I): The Jos Crisis*, Rapport Afrique N°196, 17 décembre 2012.
- Guinée : sortir du borbier électoral*, Rapport Afrique N°199, 18 février 2013.
- Mali : sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur*, Rapport Afrique N°201, 11 avril 2013 (aussi disponible en anglais).
- Burkina Faso : avec ou sans Compaoré, le temps des incertitudes*, Rapport Afrique N°205, 22 juillet 2013.
- Corne de l'Afrique**
- Rigged Elections in Darfur and the Consequences of a Probable NCP Victory in Sudan*, Briefing Afrique N°72, 30 mars 2010.
- L'Armée de résistance du Seigneur : une stratégie régionale pour sortir de l'impasse*, Rapport Afrique N°157, 28 avril 2010 (aussi disponible en anglais).
- Sudan: Regional Perspectives on the Prospect of Southern Independence*, Rapport Afrique N°159, 6 mai 2010.
- Somalia's Divided Islamists*, Briefing Afrique N°74, 18 mai 2010 (aussi disponible en somali).
- Sudan: Defining the North-South Border*, Briefing Afrique N°75, 2 septembre 2010.
- Eritrea: The Siege State*, Rapport Afrique N°163, 21 septembre 2010.
- Negotiating Sudan's North-South Future*, Briefing Afrique N°76, 23 novembre 2010.
- Somalia: The Transitional Government on Life Support*, Rapport Afrique N°170, 21 février 2011.
- Politics and Transition in the New South Sudan*, Briefing Afrique N°172, 4 avril 2011.
- Divisions in Sudan's Ruling Party and the Threat to the Country's Stability*, Rapport Afrique N°174, 4 mai 2011.
- South Sudan: Compounding Instability in Unity State*, Rapport Afrique N°179, 17 octobre 2011 (aussi disponible en chinois).
- Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (I) : l'Afrique centrale*, Rapport Afrique N°181, 7 novembre 2011 (aussi disponible en anglais).
- Kenya: Impact of the ICC Proceedings*, Briefing Afrique N°84, 9 janvier 2012.
- Kenyan Somali Islamist Radicalisation*, Briefing Afrique N°85, 25 janvier 2012.
- The Kenyan Military Intervention in Somalia*, Rapport Afrique N°184, 15 février 2012.
- Somalia: An Opportunity that Should Not Be Missed*, Briefing Afrique N°87, 22 février 2012.
- China's New Courtship in South Sudan*, Rapport Afrique N°186, 4 avril 2012 (aussi disponible en chinois).
- Uganda: No Resolution to Growing Tensions*, Rapport Afrique N°187, 5 avril 2012.
- Ethiopia After Meles*, Briefing Afrique N°89, 22 août 2012.
- Assessing Turkey's Role in Somalia*, Briefing Afrique N°92, 8 octobre 2012.
- Sudan: Major Reform or More War*, Rapport Afrique N°194, 29 novembre 2012 (aussi disponible en arabe).
- Kenya's 2013 Elections*, Rapport Afrique N°197, 17 janvier 2013.
- Sudan's Spreading Conflict (I): War in South Kordofan*, Rapport Afrique N°198, 14 février 2013.
- Eritrea: Scenarios for Future Transition*, Rapport Afrique N°200, 28 mars 2013.
- Kenya After the Elections*, Briefing Afrique N°94, 15 mai 2013.
- Sudan's Spreading Conflict (II): War in Blue Nile*, Rapport Afrique N°204, 18 juin 2013.

Annexe E : Conseil d'administration de l'International Crisis Group

PRESIDENT DU CONSEIL

Thomas R Pickering

Ancien sous-secrétaire d'Etat américain ; ambassadeur des Etats-Unis aux Nations unies, en Russie, en Inde, en Israël, au Salvador, au Nigéria et en Jordanie

PRESIDENTE DIRECTRICE GENERALE

Louise Arbour

Ancienne haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme et procureure générale des Tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda

VICE-PRESIDENTS DU CONSEIL

Ayo Obe

Juriste, Lagos, Nigéria

Ghassan Salamé

Directeur, Ecole des affaires internationales, Sciences Po Paris

COMITE DE DIRECTION

Morton Abramowitz

Ancien secrétaire d'Etat adjoint et ambassadeur des Etats-Unis en Turquie

Cheryl Carolus

Ancienne haut-commissaire de l'Afrique du Sud auprès du Royaume-Uni et secrétaire générale de l'ANC

Maria Livanos Cattau

Ancienne secrétaire générale à la Chambre de commerce internationale

Yoichi Funabashi

Président, Rebuild Japan Initiative Foundation ; ancien rédacteur en chef de l'*Asahi Shimbun*, Japon

Frank Giustra

Président-directeur général, Fiore Financial Corporation

Lord (Mark) Malloch-Brown

Ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

Moisés Naím

Chercheur principal, Programme économie d'internationale, Carnegie Endowment for International Peace ; ancien rédacteur en chef, *Foreign Policy*

George Soros

Président, Open Society Institute

Pär Stenbäck

Ancien ministre des Affaires étrangères de la Finlande

AUTRES MEMBRES DU CONSEIL

Kofi Annan

Ancien secrétaire général des Nations unies ; prix Nobel de la Paix (2001)

Nahum Barnea

Editorialiste en chef de *Yedioth Ahronoth*, Israël

Samuel Berger

Président, Albright Stonebridge Group LLC ; ancien conseiller à la sécurité nationale des Etats-Unis

Micheline Calmy-Rey

Ancienne présidente et ministre des Affaires étrangères de la Confédération suisse

Wesley Clark

Ancien commandant suprême des forces alliées de l'Otan en Europe

Sheila Coronel

Professeur « Toni Stabile » de pratique de journalisme d'investigation ; directeur du Centre Toni Stabile pour le journalisme d'investigation, Université de Columbia, Etats-Unis

Mark Eyskens

Ancien Premier ministre de Belgique

Joschka Fischer

Ancien ministre des Affaires étrangères d'Allemagne

Lykke Friis

Ancienne ministre du Climat et de l'Energie et ministre à l'Egalité des sexes du Danemark ; ancienne rectrice à l'Université de Copenhague

Jean-Marie Guéhenno

Professeur « Arnold Saltzman » d'études sur la paix et les conflits, Université de Columbia ; ancien sous-secrétaire général du Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies

Carla Hills

Ancienne ministre du Logement et représentante du Commerce extérieur des Etats-Unis

Lena Hjelm-Wallén

Ancienne vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères de Suède

Mo Ibrahim

Fondateur et président, Mo Ibrahim Foundation ; fondateur, Celtel International

Igor Ivanov

Ancien ministre des Affaires étrangères de la Fédération russe

Asma Jahangir

Présidente de l'Association du Barreau de la Cour suprême du Pakistan ; ancien rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction

Wadah Khanfar

Co-fondateur, Forum Al Sharq ; ancien directeur général du réseau Al Jazeera

Wim Kok

Ancien Premier ministre des Pays-Bas

Ricardo Lagos

Ancien président du Chili

Joanne Leedom-Ackerman

Ancienne secrétaire internationale de PEN International ; romancière et journaliste, Etats-Unis

Lalit Mansingh

Ancien ministre indien des Affaires étrangères, ambassadeur auprès des Etats-Unis et haut-commissaire au Royaume-Uni

Benjamin Mkapa

Ancien président de la Tanzanie

Laurence Parisot

Présidente, MEDEF

Karim Raslan

Fondateur, directeur exécutif et président-directeur général de KRA Group

Paul Reynolds

Président-directeur général, Cancellable Financial Inc.

Javier Solana

Ancien haut représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune, secrétaire général de l'Otan et ministre des Affaires étrangères d'Espagne

Liv Monica Stubholt

Première vice-présidente en stratégie et communication, Kvaerner ASA ; ancienne secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères de Norvège

Lawrence H. Summers

Ancien directeur du National Economic Council et secrétaire du Trésor des Etats-Unis ; président émérite de l'Université d'Harvard

Wang Jisi

Directeur, Ecole des affaires internationales, Université de Pékin ; membre du comité de conseil en politique étrangère du ministère des Affaires étrangères chinois

Wu Jianmin

Vice-directeur exécutif, China Institute for Innovation and Development Strategy ; membre du comité de conseil en politique étrangère du ministère des Affaires étrangères chinois ; ancien ambassadeur chinois aux Nations unies et en France

Lionel Zinsou

Président-directeur général, PAI Partners

CONSEIL PRESIDENTIEL

Groupe éminent de donateurs privés et d'entreprises qui apportent un soutien et une expertise essentiels à Crisis Group.

Anonyme (3)	Investec Asset	Pierre Mirabaud	White & Case LLP
Dow Chemical	Management	Ford Nicholson & Lisa	Neil Woodyer
Frank Caufield	Steve Killelea	Wolverton	
Frank Holmes	McKinsey & Company	Shearman & Sterling	
		LLP	

CONSEIL CONSULTATIF INTERNATIONAL

Donateurs privés et entreprises qui fournissent une contribution essentielle aux activités de prévention des conflits armés de Crisis Group.

ENTREPRISES	Silk Road Finance Ltd	David Brown	Leslie Lishon
Anglo American PLC	Statoil	Neil & Sandra DeFeo	Harriet Mouchly-Weiss
APCO Worldwide Inc.	Talisman Energy	Family Foundation	Griff Norquist
Atlas Copco AB	Yapi Merkezi	Neemat Frem	Ana Luisa Ponti &
BP	Construction and	Seth & Jane Ginns	Geoffrey R.
Chevron	Industry Inc.	Alan Griffiths	Hoguet
Equinox Partners		Rita E. Hauser	Kerry Propper
FTI Consulting	DONATEURS	George Kellner	Michael L. Riordan
Lockwood Financial	PRIVES	Faisal Khan	Nina Solarz
Ltd	Anonyme	Zelmira Koch Polk	Horst Sporer
PTT Public Company	Ryan Beedie	Elliott Kulick	VIVA Trust
Limited	Stanley Bergman &	David Levy	Stelios S. Zavvos
Shell	Edward Bergman		

CONSEILLERS

Anciens membres du Conseil d'administration qui maintiennent leur collaboration avec Crisis Group et apportent leurs conseils et soutien (en accord avec toute autre fonction qu'ils peuvent exercer parallèlement).

Martti Ahtisaari Président émérite	Gianfranco Dell'Alba	Fidel V. Ramos
George Mitchell Président émérite	Jacques Delors	George Robertson
Gareth Evans Président émérite	Alain Destexhe	Michel Rocard
	Mou-Shih Ding	Volker Rühle
	Uffe Ellemann-Jensen	Güler Sabancı
	Gernot Erler	Mohamed Sahnoun
	Marika Fahlén	Salim A. Salim
Kenneth Adelman	Stanley Fischer	Douglas Schoen
Adnan Abu Odeh	Malcolm Fraser	Christian Schwarz-
HRH Prince Turki	Swanee Hunt	Schilling
al-Faisal	Max Jakobson	Michael Sohlman
Hushang Ansary	James V. Kimsey	Thorvald Stoltenberg
Óscar Arias	Aleksander	Leo Tindemans
Ersin Arıoğlu	Kwasniewski	Ed van Thijn
Richard Armitage	Todung Mulya Lubis	Simone Veil
Diego Arria	Allan J. MacEachen	Shirley Williams
Zainab Bangura	Graça Machel	Grigory Yavlinski
Shlomo Ben-Ami	Jessica T. Mathews	Uta Zapf
Christoph Bertram	Nobuo Matsunaga	Ernesto Zedillo
Alan Blinken	Barbara McDougall	
Lakhdar Brahimi	Matthew McHugh	
Zbigniew Brzezinski	Miklós Németh	
Kim Campbell	Christine Ockrent	
Jorge Castañeda	Timothy Ong	
Naresh Chandra	Olara Otunnu	
Eugene Chien	Lord (Christopher)	
Joaquim Alberto	Patten	
Chissano	Shimon Peres	
Victor Chu	Victor Pinchuk	
Mong Joon Chung	Surin Pitsuwan	
Pat Cox	Cyril Ramaphosa	