

LE BAS-CONGO, AUX MARGES DE L'AGENDA INTERNATIONAL

Angles morts sur les émeutes de 2008

Véronique Mouflet

De Boeck Supérieur | « *Afrique contemporaine* »

2009/4 n° 232 | pages 57 à 74

ISSN 0002-0478

ISBN 9782804104597

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2009-4-page-57.htm>

Pour citer cet article :

Véronique Mouflet, « Le Bas-Congo, aux marges de l'agenda international. Angles morts sur les émeutes de 2008 », *Afrique contemporaine* 2009/4 (n° 232), p. 57-74.
DOI 10.3917/afco.232.0057

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le Bas-Congo, aux marges de l'agenda international

Angles morts sur les émeutes de 2008

Véronique MOUFLET*

En 2008, les manifestations liées au BDK¹, mouvement politico-culturel et religieux, qui lutte pour la défense, la protection et la promotion des droits et des intérêts du peuple Kongo, ont causé plus de 200 morts et de nombreux pillages dans la province du Bas-Congo. La République démocratique du Congo (RDC) est en crise chronique depuis des décennies, mais l'attention internationale est focalisée sur l'est du pays (Province orientale, Nord et Sud-Kivu et Katanga), où se concentrent les conflits armés, et délaisse les provinces de l'ouest jugées politiquement stables. On observe pourtant de nombreux facteurs d'instabilité au Bas-Congo : une intense circulation des richesses qui profite peu à la population locale, une longue tradition de contact avec l'étranger qui en retire la majeure partie des bénéfices et un ethnonationalisme historique organisé autour du thème de la grandeur déchu et spoliée.

L'objet de cet article est de montrer pourquoi le Bas-Congo reste en marge de l'action internationale et comment le champ politique de l'aide peut annihiler la prise en compte des besoins des populations. À cette fin, nous basons notre travail sur l'analyse de la situation concrète d'une montée de violence en 2008, que nous avons pu suivre sur le terrain. Peu couverte par les médias et les acteurs de l'aide internationale, cette montée de violence

* Véronique Mouflet est anthropologue, titulaire d'un DEA à l'EHESS, et travaille depuis plusieurs années sur les effets de la présence humanitaire, les dynamiques sociales afférentes au sida et aux problématiques de genre.

1. Bundu dia Kongo.

reste dans un « angle mort » dont nous cherchons à saisir la rationalité. Notre travail se concentre exclusivement sur les structures des Nations unies chargées de l'analyse des risques sécuritaires et politiques qui ont couvert *a posteriori* les événements – la Monuc², plus spécialement le CAS (section des affaires civiles), le BDH (bureau des droits de l'homme) et l'OCHA (bureau de la coordination des affaires humanitaires). En effet, les ONG internationales sont absentes du Bas-Congo³ et leur implication dans les événements a été nulle, à l'exception d'une mission mobile de l'unité d'urgence de MSF Belgique⁴.

Notre étude suit l'enchaînement des événements et des discours afférents des organismes de l'ONU. Elle analyse les évaluations faites sur le sujet par l'agence des Nations unies présente dans la région (UNFPA⁵), mises en perspective avec nos observations de terrain, des entretiens menés avec les membres des organismes de l'ONU⁶ ainsi que les déclarations publiques et les rapports officiels et officieux⁷ de ces organismes. Nous verrons que l'ONU a mal mesuré les facteurs de risque de violence liés au BDK, que cela a mené à une mécompréhension des événements et que celle-ci a visiblement été délibérée.

LE SUPPLICE DE TANTALE

Le Bas-Congo est la province la plus riche de la RDC (avec le Katanga) et l'une des plus développées. Il concentre la majeure partie de la production énergétique de la RDC avec ses deux barrages hydroélectriques Inga 1 et 2, qui comptent parmi les plus grands du monde, et le principal gisement pétrolier du pays, avec des forages *on shore* et *off shore*. La province est un territoire de transit : traversé dans sa longueur par la seule route nationale entièrement bitumée du pays, qui permet de se rendre en six heures de Kinshasa à la

2. Mission spéciale de l'Organisation des Nations unies au Congo.

3. Les coopérations allemandes, belge, japonaise et l'Union européenne financent des programmes en coopération bilatérale ou des associations locales mais pas d'ONG internationale. En 2008, seules Agrisud, ONG de développement belge, menait un programme de relance agricole, et le CISP, ONG de développement italienne, un programme d'amélioration des sources.

4. Voir, sur le blog de cette mission mobile, la page www.azg.be/blog/puc/?p=25&lang=fr, où est repris le « conte de fées peuplé d'innocentes victimes, de méchants tueurs et de gentils éléments extérieurs », cf. Rieff (2003).

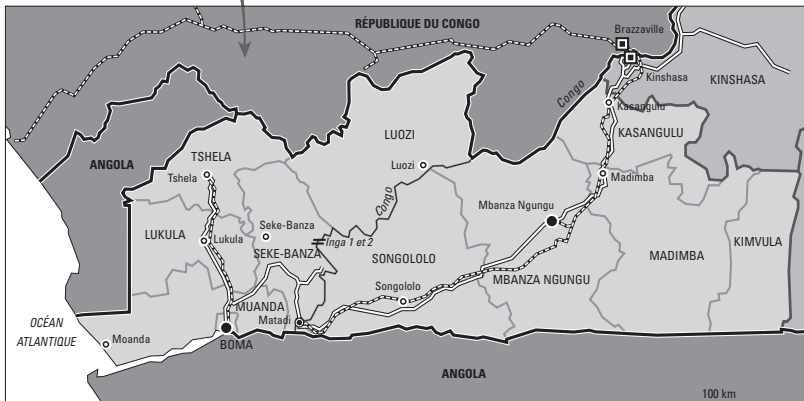
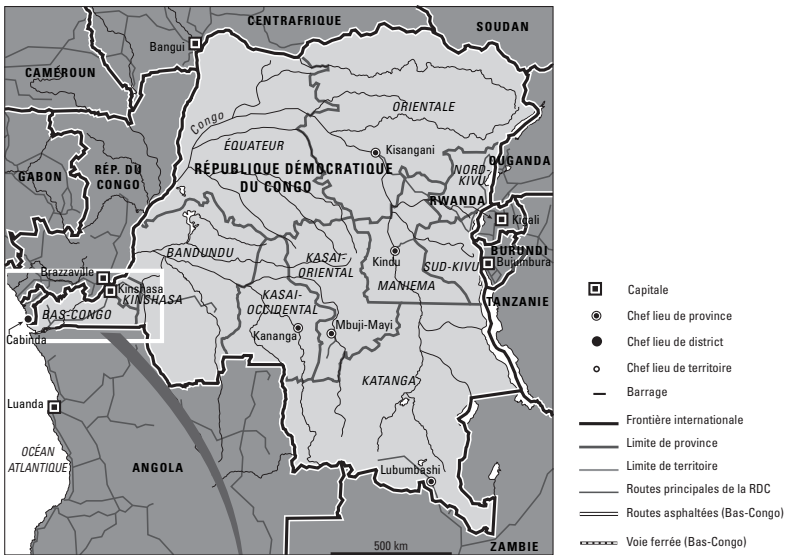
5. En français, FNUAP, Fonds des Nations unies pour la population.

6. Entretiens informels avec des représentants des sections ou agences onusiennes concernées. « Informel » est à prendre au sens le plus fort : certaines personnes nous ont demandé de ne pas laisser deviner leur identité. D'autres ont refusé de nous parler, invoquant la confidentialité des informations que nous demandions. Une personne nous a accordé un entretien officiel qui se révéla très différent des informations officielles mises à notre disposition.

7. « Officieux » car ils n'ont pas été rendus publics, parfois même en interne aux Nations unies.

façade maritime de la RDC et ses ports⁸. La province est traversée par les échanges commerciaux sur l'axe est-ouest et sur l'axe nord-sud, où la majeure partie des exportations et importations transite par les ports de Boma et Matadi, qui sont parmi les moins transparents du monde. C'est par cette même route que circule la moitié de la production agricole consommée à Kinshasa. L'autre axe commercial, nord-sud, est celui des échanges interfrontaliers avec le Congo-Brazzaville et l'Angola. Des échanges d'autant plus intenses qu'ils se font au sein d'une même communauté ethnique, revendiquée comme telle par les intéressés, les Bakongo.

Le Bas-Congo, territoire enclavé



8. Le Bas-Congo regroupe également cinq aéroports dont quatre civils, à Muanda, Boma, Matadi et Tshimpi.

Les richesses du Bas-Congo bénéficient peu à la population de la province : elles ne font que passer. Certes, des villes-champignons bénéficient du transport de marchandises le long de la nationale, mais le reste du territoire reste extrêmement enclavé, notamment Luozi, Seke Banza, Kimvula et Muanda : l'isolement des territoires est profond et il faut plusieurs heures de marche pour se rendre aux centres de santé ou à l'école ; les pistes y sont très difficilement praticables, plus encore pendant la saison des pluies, ce qui rend l'acheminement des productions agricoles presque impossible ; en dehors des chefs lieux, les réseaux de téléphone portable n'existent pas ; les ressources naturelles et minières profitent au reste du pays ; les bénéfices des forages pétroliers de Muanda sont partagés entre Perenco, compagnie actuellement propriétaire de l'exploitation, et le gouvernement à Kinshasa ; le pétrole, auparavant raffiné sur place, est aujourd'hui directement acheminé vers Kinshasa par un oléoduc ; de même, les barrages Inga sont nationaux, et n'alimentent pas du tout la province en électricité⁹. La Société nationale d'électricité n'alimente que dix villes de la province et moins de 1 % de la population accède à l'électricité.

Les revenus fiscaux de la province issus du commerce sont captés par le gouvernement central, comme pour le reste de la RDC. Ce n'est pas un hasard si le Katanga et le Bas-Congo réclament l'application de l'article 175 de la Constitution, demandant que 40 % des revenus provinciaux reviennent au gouvernement provincial. L'application de cet article devait être mise en œuvre en septembre 2007 (ramené en janvier 2008). À la fin de l'année 2008, le reversement des revenus aux provinces par le gouvernement central n'était toujours que de 25 %, ce qui suscita une lutte ouverte entre le gouvernement provincial et le gouvernement central. Malgré de nombreux indices de développement et la présence d'infrastructures absentes ailleurs, 69 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et 90 % n'a pas de salaire régulier¹⁰.

BDK, CONTRE LES « LAQUAIS DE L'OCCIDENT »

Le Bas-Congo est depuis longtemps une zone d'échange et de contact avec le reste du monde. À la fin du XV^e siècle, les premiers Européens arrivent en Afrique par cette région. Le royaume Kongo connaît plus tard son

9. Ils alimentent Kinshasa et le Katanga (Lubumbashi), et exportent vers l'Afrique du Sud et la République du Congo.

10. Estimé à 750 dollars/pers./an en mars 2008 en milieu urbain et 485 dollars en milieu rural, soit respectivement 2,06 dollars et 1,33 dollars/jour ; cf. DSCR (2006), p. 20.

apogée dans ses contacts avec les Portugais par le biais de la vente d'esclaves. Les Bakongo sont parmi les premiers à être christianisés et l'empire Kongo est l'un des premiers à être reconnu par les pouvoirs occidentaux¹¹. La colonisation belge commence aussi par le Bas-Congo, où déferlent des missions catholiques puis protestantes qui acculturent les Kongos, et en font des émissaires auprès des autres peuples du bassin du Congo. Durant la colonisation belge et jusqu'à la fin du mobutisme, Belges, Indiens, Libanais, Portugais mènent des affaires, autour de grosses coopératives agricoles. Mais, la donne change car si les échanges conduisent à l'emploi d'une partie de la population, la majorité des bénéfices revient aux expatriés.

Ces éléments sont régulièrement évoqués par certains Bakongo pour soutenir la thèse selon laquelle le territoire Bas-Congo se trouve lésé par l'extérieur. On peut cependant remarquer que le déclin économique de la province est concomitant à la disparition des investissements étrangers. Jusqu'à la fin des années 1980, ceux-ci entretenaient les infrastructures et créaient de l'emploi. Depuis leur départ, les forêts d'hévéas ou de palmiers à huile ne sont pas entretenues, le nombre d'entreprises diminue et l'exploitation forestière, un des fleurons de l'économie du Bas-Congo dans les années 1980, disparaît dans la foulée d'une déforestation presque totale, la route nationale n'est plus entretenue¹² et le trafic qui la parcourt excède de loin ses capacités. Malgré cela, il est fréquent d'entendre les Bakongo affirmer que le sous-développement de leur province est dû aux « non-originaires et au pouvoir central », soit tous ceux qui ne sont pas Kikongo : les « étrangers¹³ » seraient jaloux de la grandeur Kongo.

Le sentiment de spoliation est intimement lié au passé prestigieux des Bakongo, fierté identitaire qui tourne à l'ethno-nationalisme. Chaque Kikongo a en mémoire la grandeur de l'empire Kongo, né au VII^e siècle dans ce qui est aujourd'hui le nord de l'Angola, où se trouvait aussi la capitale du royaume. L'empire ne cesse de s'étendre jusqu'au contact avec les Portugais : à son apogée, il couvre 300 000 km² et s'étend sur le sud du Cameroun, le Gabon, le Bas-Congo et le nord de l'Angola, la province actuelle du Bas-Congo occupant le centre de l'empire, doté d'un État fort et très structuré, d'un réseau commercial très développé et d'une monnaie. Avec le trafic d'esclaves avec le Portugal, l'empire étend encore son pouvoir sur la région.

11. Le roi Nzinza Nkuwu envoya sa première lettre officielle au roi du Portugal en 1491.

12. Celle-ci était entretenue par les étrangers et l'est d'ailleurs toujours par l'Union européenne ces dernières années et par la Chine depuis le début de l'année 2009.

13. Tout ce qui est écrit entre guillemets est issu d'entretiens formels ou informels avec des membres divers de la communauté kongo de la province.

Après avoir expulsé tous les Européens en 1555, il se met à dos les différentes puissances coloniales qui l'attaquent de tous côtés pour le diviser : chaque province de l'empire devient sujette des Portugais, des Anglais ou des Allemands au XVII^e siècle. Les ruines de l'empire sont définitivement enterrées après la conférence de Berlin qui répartit le territoire entre le « Congo français » (actuelle République du Congo), le « Congo belge » (actuelle RDC) et le « Congo portugais » (actuel Angola).

Aujourd'hui, la population kongo est très fière de son passé et revendique son identité ethnique avant son identité nationale. La RDC leur devrait tout : les Bakongo ont joué un rôle central dans la colonisation du Congo, comme ils ont joué un rôle majeur dans sa décolonisation. La première bataille pour l'indépendance eut lieu à Matadi en 1945 et l'Alliance des Bakongo (Abako) fut jusqu'au bout en première ligne de la lutte. C'est d'ailleurs son leader, Kasa-Vubu, qui devient le premier président de l'indépendance.

Quelle que soit leur obédience politique, les Bakongo sont réticents au principe du brassage dans l'administration et les institutions publiques. Les autorités politiques se plaignent ouvertement du gouvernement central, invoquant son mépris pour leur province et pour les intérêts des Bakongo, dénonçant la « vampirisation des non-originares, les gens de l'est », même si la plupart des fonctionnaires provinciaux sont Bakongo. Les Bakongo occupent seulement 10 % des postes de direction, souvent dans les secteurs de la sécurité et du budget. La question de la représentation locale dans les administrations provinciales se retrouve partout en RDC et prend une dimension plus forte au Bas-Congo : la population considère les « non-originares » comme des dictateurs sans légitimité pour les gouverner, et la présence de non-Bakongo dans l'administration comme une négation de leur droit à l'autodétermination. La population et les élites provinciales estiment que le sous-développement relatif du Bas-Congo reflète une volonté d'empêcher la grandeur kongo de renaître de ses cendres, idée largement exprimée sur tous les sites Internet sur la culture kongo, qui ont tous une connotation politique et ethno-nationaliste marquée¹⁴.

Le Bundu Dia Kongo, BDK, est le dernier avatar des mouvements messianiques rebelles kongo. Les Bakongo, et plus encore ceux de la province du Bas-Congo, ont engendré plusieurs mouvements messianiques profondément politiques revendiquant l'indépendance kikongo et la renaissance

14. Par exemple : www.bundudiakongo.org ; www.nekongo.org ; www.ngunga.com ; ou, plus généraliste, www.banayengezola.com

de l'empire¹⁵. Le BDK s'inscrit parfaitement dans cette filiation qu'il revendique en l'enrichissant dans son journal, ses productions livresques et audiovisuelles et son site Internet¹⁶, sans compter sa « bible », la Makaba, diffusée exclusivement en kikongo aux adeptes élus. Le BDK, « groupe religieux à vision globale mêlant la religion, la science et la politique selon la philosophie kongo », instrumentalise le passé kongo, aussi bien celui de l'empire que la longue tradition de mouvements messianiques politiquement rebelles de la région.

Zacharie Badienguila, son messie, aurait eu une révélation en 1969, au cours de ses études universitaires de chimie à Kinshasa, avant de prendre le nom de Ne Muanda Nsemi en 1986¹⁷ et de créer le BDK. L'organisation, très structurée, comporte une hiérarchie rigide et un réseau d'Églises très dense jusqu'à la crise de 2008. On y retrouve toutes les caractéristiques des « nouvelles Églises africaines », où se retrouvent christianisme, mythologie traditionnelle et ésotérisme « mondial », qui rejette le « Blanc ». Voix de transmission de la « vérité historique » sur le peuple kongo, le BDK se réapproprie la dialectique raciale du binôme nilotique-bantu¹⁸. Son discours « historique » instaure une hiérarchisation des êtres humains au sommet de laquelle se placent les Bakongo.

La lecture de l'histoire des Bakongo fustige l'esclavagisme, la colonisation et la conférence de Berlin, mais revendique aussi l'abolition des frontières qui divisent les territoires bakongo : le BDK dénonce violemment l'identité nationale, fruit des « unitaristes congolais laquais de l'occident » qui ourdisent l'« extermination du peuple Kongo et de sa grandeur¹⁹ ». Le gouvernement ne s'y trompe pas : Nsemi, le chef du BDK, élu député en 2007 par la circonscription de Luozi, est arrêté par la PNC²⁰ alors qu'il tente de se

15. Les peuples bakongo se rebellèrent ainsi contre les Portugais (Béatrice-Marguerite Nsimba à la fin du xvi^e siècle et au début du xviii^e siècle) puis contre les Belges (Simon Kimbangu, fondateur du kimbanguisme en 1921, mort en prison en 1959 ; et dans sa lignée, à la même époque, Simon M'padi ou André Matswa). Sur ces mouvements, lire Wauthier (2007).

16. Toutes les informations données sur la doctrine du BDK, quoique recueillis pour la plupart en février 2008 en entretien avec des représentants du BDK pour le territoire de Songololo, sont consultables sur leur site : <http://www.bundu-diakongo.org>. La liste des « prophètes kongos » y est très longue ; on y retrouve des personnages historiques mais aussi mythologiques.

17. En kikongo, *Ne* signifie « le », *Muanda* signifie « fétiche protecteur » ou « protection spirituelle » et *Nsemi* signifie « créateur ».

18. Fable historico- raciale imaginée par les colons, l'opposition entre les « nilotiques », peuples africains « civilisés », à la peau claire et aux traits fins, supposés issus d'Égypte, et les « bantus », peuples africains « sauvages », à la peau noire et aux traits négroïdes, a notamment été cristallisée au Rwanda dans le binôme hutu/tutsi. Les discours des génocidaires de 1994 ont largement repris cette dialectique.

19. Sur leur site, la présentation de la « vision négro-africaine de la philosophie du Bundu Dia Kongo » s'étend longuement sur la nécessité de rendre à « chacun [des] peuples de l'Afrique centrale [sa] culture, sa tradition, sa langue ancestrale et son pays national formé par la somme des terres laissées par ses ancêtres », de mettre fin à la « peur des défenseurs des frontières insensées laissées par la colonisation en Afrique » et d'écouter enfin le « messager de la Vérité venu au monde pour venir ramener l'Afrique sur le droit chemin des lois de la Nature ». Voir page <http://bundu-diakongo.org/Philosophie.html>

20. Police nationale congolaise.

rendre au Bas-Congo en septembre 2007, et quoiqu'il tienne en décembre 2007 une conférence de presse dénonçant l'oppression des Bakongo par le gouvernement central et exigeant l'application de l'article 175 de la Constitution, il ne tente plus de quitter Kinshasa ²¹.

PROSÉLYTISME DE LA TERREUR ET ÉMEUTES DE 2008

Le BDK ne se contente pas de tenir des discours, mais pratique aussi le prosélytisme par la terreur, notamment dans les territoires les plus enclavés : Luozi, Seke Banza, Kimvula et Muanda. Pour diffuser sa philosophie, il a créé des écoles, assez nombreuses à la veille de la crise de 2008, où sont enseignés le kikongo, la cosmogonie et les sciences ²² selon la vision du BDK. Tout symbole de l'État y est interdit, l'hymne national y est d'ailleurs remplacé par celui du BDK. Le mouvement forme par ailleurs des *makesa* ²³, jeunes qui suivent un entraînement physique militaire mais sans armes à feu, ainsi qu'un « entraînement mystique » censé les immuniser contre les balles, pratique que l'on retrouve dans diverses milices africaines, comme les indépendantistes au sud du Nigeria ou les Maï-Maï à l'est de la RDC. Ils commettent de multiples exactions contre les représentants civils de l'État ou du « démon blanc », tels que les enseignants, les prêtres ou les pasteurs. Les associations locales et les groupes religieux témoignent de plusieurs cas de torture, destinés à « punir » les susnommés de « trahir l'âme kongo » ou d'« opprimer les membres du BDK ».

Pour « administrer son territoire », les fidèles ont chassé les policiers et les magistrats du territoire de Luozi. La justice est rendue dans des cours « parallèles », les *zikwas*, où des sentences expéditives sont prononcées ²⁴ et toute marque de respect des procédures étatiques punie. Le refus de l'État-nation congolais se traduit par des affrontements physiques répétés entre les fidèles et les forces gouvernementales. La présence policière déclenche la violence du BDK ²⁵. Le scénario est toujours identique : armés de simples bâtons,

21. Le ministère de l'Intérieur nie avoir assigné Nsemi à résidence.

22. Nsemi a, par exemple, fait paraître deux livres sur l'énergie atomique : *Le Kikongo et la science de l'électron* et *Le Kikongo et la science nucléaire*.

23. *Makesa* signifie « hommes forts » en kikongo.

24. Plusieurs « coupables » ont été brûlés vifs.

25. 2 morts en 1997 à Luozi, des émeutes en 2002 à Luozi et Muanda, 11 morts et 18 blessés à Matadi le 30 juin 2006, des émeutes généralisées à Songololo, Matadi, Boma et Muanda le 31 janvier et le 1^{er} février 2007, soldées par 10 morts et environ 100 blessés ; des incidents mortels répétés de la mi-décembre 2007 au début février 2008 dans les territoires de Luozi et Seke Banza.

les membres du BDK se regroupent en masse autour de commissariats et autres lieux symboliques de l'autorité étatique. Leur attitude et leur discours sont de plus en plus agressifs, conduisant aux débordements de la police, qui tire sur la foule.

Les émeutes de 2008 auraient pu être anticipées. Au début de l'année 2007, après les élections du gouverneur provincial, les affrontements entre les fidèles du BDK et la PNC avaient déjà été très violents²⁶. Dès la fin décembre 2007, les altercations émaillent à nouveau la province. Les autorités gouvernementales tentent d'abord le dialogue : le gouverneur et l'épouse de Joseph Kabila, président de RDC, parcourent les territoires et distribuent de l'argent, demandant aux fidèles de se calmer et de cesser les *zikwas*, sans résultat. En février, l'atmosphère est très volatile, les fidèles se réunissent partout en disant vouloir venger leurs morts. L'État autorise les commémorations mais, fin février, la PIR (police anti-émeute) est déployée avec l'accord de Nsemi dans les territoires de Luozi et Seke Banza, ainsi qu'à Matadi. Elle est chargée de perquisitionner sa maison et de fermer le siège du BDK. C'est l'explosion : les incidents létaux se multiplient du 27 février au 4 mars 2008. En réponse à l'envoi de la PIR, les membres du BDK, armés de bâtons, attaquent en masse les commissariats. Chaque déploiement policier tourne à l'émeute. La PNC, la PIR et les FARDC répliquent en tirant dans la foule, touchant de nombreux civils.

Malgré la brutalité des faits, la presse internationale ne couvre presque pas les événements²⁷. En tant qu'uniques expatriés présents sur la zone ou presque, nous sommes assaillis de coups de téléphone des organismes onusiens à Kinshasa qui ignorent ce qui se passe vraiment sur place. Les forces gouvernementales pistent les membres du BDK dans les zones rurales, les battent et les incarcèrent quand ils les trouvent, détruisent systématiquement leurs églises et certains villages « administrés » par le BDK²⁸. La population des territoires de Luozi et Seke Banza fuit, des villages sont pillés, chacun profitant du chaos pour assouvir ses vengeances personnelles²⁹. Au total, et malgré les divers chiffres avancés, on peut estimer raisonnablement le bilan des événements de 2008 à 200 morts et 100 blessés, 200 maisons pillées et

26. Il n'y avait que deux listes : l'une mêlait Nsemi et le principal parti d'opposition de la RDC, le MLC, dont le dirigeant Bemba est Kikongo. Elle perdit l'élection d'une seule voix.

27. Sauf une dépêche de l'AFP, un article dans *Le Monde* et des dépêches sur Romandienews qui parlent de « massacres ».

28. À Bandakani, le 1^{er} mars, la PNC a brûlé trente maisons en trente minutes.

29. De nombreux témoignages, recueillis sur place moins de trois jours après les événements, confirment que les pillages n'ont été le fait ni du BDK ni des troupes gouvernementales mais bien de voisins malintentionnés. La population en fuite regroupait aussi bien des membres du BDK que de simples quidams. La majorité des fuyards est rentrée chez elle dès mars 2008. En revanche, les fidèles du BDK sont encore en fuite aujourd'hui.

270 brûlées³⁰. Le contexte était propice à l'explosion de la violence. Quelle a été la politique des acteurs internationaux présents pour prévenir les débordements ? Quand ceux-ci ont-ils explosé ? Quelles furent leur attitude, leur analyse et qu'ont-ils fait pour répondre à la crise ?

L'ÉVALUATION ONUSIENNE EN QUESTION

Depuis 1994, la RDC bénéficie d'une présence internationale intense mais très inégalement répartie sur son territoire. Presque aucune ONG internationale n'intervient au Bas-Congo. Nous nous intéresserons aux seules structures onusiennes. Au Bas-Congo, en plus de la Monuc installée à la base de Matadi et plusieurs « bras civils » de cette dernière – Bureau des droits de l'homme et la section des affaires civiles – la seule agence des Nations unies présente est l'UNFPA³¹, qui œuvre en faveur du droit à la santé et de l'égalité des chances. Au Bas-Congo, elle assure à la fois la présidence du CPIA et celle du *cluster protection*³², qui a la charge de collecter toutes les informations en termes de besoins et de réponses humanitaires de la province.

Le BDK, par l'opposition qu'il exerce contre l'autorité étatique et par ses pratiques de torture, devrait logiquement être particulièrement surveillé par ces organismes et considéré comme une menace pour le maintien de la paix. Mais jusqu'à la crise, le CPIA n'a exprimé ni « priorisation des besoins » dans les territoires dominés par le BDK ni souligné les risques en matière de protection³³. Il fallut les événements décrits ci-dessus pour que l'ONU, par le biais de l'OCHA³⁴, décide le 1^{er} mars d'envoyer une mission d'évaluation interagences. C'est l'outil utilisé par les Nations unies en cas d'urgence humanitaire : de petites équipes de membres de différentes agences, parfois

30. Ces chiffres sont ceux recensés dans le rapport de la mission d'évaluation interagences qui n'a finalement jamais été rendu public, mais aussi ceux de nos données personnelles, ainsi que ceux du rapport commun de la division « droits de l'homme » de la Monuc et du bureau du HCDH, « Enquête spéciale sur les événements de février et mars 2008 au Bas-Congo », auquel Human Rights Watch a eu accès, et qu'ils ont intégré dans leur rapport mondial annuel de 2008 (www.hrw.org/fr/world-report-2009/r-publique-d-mocratique-du-congo-rdc) et dans leur rapport sur l'opposition politique du 25 novembre 2008 : « "On va vous écraser" : la restriction de l'espace politique en République démocratique du Congo », voir www.hrw.org/fr/node/76199/section/6

31. L'Unicef y a ouvert un bureau en juillet 2009.

32. Depuis 2006, en RDC, dans le cadre de la réforme humanitaire, l'aide – sa nature, sa répartition, son volume – est gérée par des organes de coordination par secteur d'activité, les *clusters*, qui fonctionnent aussi bien au niveau national que provincial, les CPIA (comités provinciaux interagences). Ils regroupent l'ensemble des acteurs humanitaires de la province, gouvernementaux, onusiens, ONG internationales et associations locales.

33. Sources : les différents comptes-rendus du CPIA du Bas-Congo de 2006 à février 2008.

34. Bureau de coordination de l'action humanitaire spécialisé dans la collecte et la diffusion d'informations, voir entre autres <http://ochaonline.un.org/>

quelques membres d'ONG, se rendent sur les lieux de l'urgence et récoltent le maximum de données (santé, sécurité alimentaire, sécurité, éducation, exactions commises). Nous faisons ici une analyse des différents rapports de cette mission³⁵. À l'exception du rapport final mis en ligne durant quelques semaines, aucun d'eux n'a été diffusé hors du cercle de l'équipe de la mission et de ses supérieurs hiérarchiques. Ce sont des rapports qui n'ont pas reçu l'autorisation d'être diffusé et auxquels nous n'aurions pas eu accès si certains de nos informateurs ne nous les avaient communiqués.

Au cours des entretiens réalisés avec nos différents informateurs, nous avons remarqué que la catégorisation du BDK diffère selon la position hiérarchique de l'interviewé. En s'en tenant seulement aux discours officiels, le CAS n'a jamais accordé une attention particulière au BDK et le BDH ne l'a jamais considéré comme problématique du point de vue du respect des droits de l'homme ou du risque politique. Le BDH a seulement rédigé à son sujet un mémo en 2007 où le BDK, considéré sous le seul angle religieux, est catégorisé comme une secte dangereuse pour la protection de l'enfance car « embrigadant les jeunes ». Tels étaient les analyses et discours officiels que les différents acteurs des Nations unies présents dans la province professaient jusqu'à la crise de 2008.

Dès le 1^{er} mars, l'OCHA tente donc d'organiser une mission d'évaluation. Très vite, ses équipes voient leurs mouvements limités sur le territoire. Le gouverneur du Bas-Congo refuse la venue de la mission. Grâce à une fuite organisée vers la presse internationale³⁶ et la parution de quelques articles³⁷ qui font état de « massacres », la pression monte assez pour voir les officiels onusiens de Kinshasa plaider la mise en œuvre de la mission. Un compromis est trouvé avec le gouverneur : les deux équipes devront être encadrées par la PNC, mais seule une des deux équipes d'évaluation pourra se déplacer en hélicoptère autour de Luozi. La seconde ne pourra pas quitter la route nationale, ce qui lui interdit d'aller voir les territoires enclavés, où ont été perpétrés les actes de violence. Le contingent tunisien de casques bleus reste exclusivement cantonné sur la route nationale. Le temps passe et la mission ne peut seulement avoir lieu qu'à partir du 10 mars (jusqu'au 14 mars), soit deux semaines après les événements.

35. Toute mission d'évaluation transmet son rapport aux différentes agences onusiennes et aux *clusters* principalement concernés par ses recommandations finales. Le rapport est aussi mis à disposition sur le site de coordination de l'OCHA pour la RDC, <http://www.rdc-humanitaire.net/>

36. Source : entretien avec le (la) responsable de la fuite.

37. Voir note 30.

Le 19 mars, le *cluster protection national* envoie une lettre officielle au représentant spécial et au coordinateur humanitaire des Nations unies en RDC. Y sont évoquées à la fois les exactions du BDK et celles des troupes gouvernementales : 68 morts sont recensés, soit le bilan d'une seule des deux équipes. Au même moment, le rapport officiel de la mission inter-agences apparaît, qui ne fait pas état des exactions du BDK, et minimise celles des forces gouvernementales puisqu'on n'y recense pas de morts. Le fait est légitimé dans l'introduction du rapport de la manière suivante : « Cette mission avait pour objectifs d'évaluer les besoins humanitaires des populations affectées par les troubles qui ont déstabilisé la province du Bas-Congo depuis la fin du mois de février 2008. Ainsi, malgré le fait que la mission ait obtenu des informations sur des cas de décès, de disparition d'individus, d'usage excessif de la force et autres cas de violations des droits de l'homme, seuls les aspects strictement humanitaires observés par les équipes sur le terrain sont traités dans ce rapport ³⁸. »

Le discours relayé par les différents acteurs humanitaires est celui exposé dans la presse internationale : la genèse des événements y est occultée et l'entière responsabilité revient aux forces gouvernementales. Plusieurs recommandations sont proposées pour les acteurs humanitaires : renforcer les capacités et la formation de la PNC, en fournissant de l'armement non légal pour contenir les foules. Aucune recommandation afférant à l'économie n'est rédigée.

L'analyse des événements au sein des Nations unies est différente selon les interlocuteurs et les contextes d'énonciation. Le discours majoritaire stigmatise l'« usage disproportionné de la force » du gouvernement : aucune mention du BDK. On peut alors se demander pourquoi l'interprétation ne fait état que d'un seul coupable évident, le gouvernement central et ses représentants. C'est ainsi qu'un responsable du BDH ayant suivi la situation au Bas-Congo ne nous a parlé que des exactions gouvernementales. Pour lui, le BDK ne commet pas de « violations des droits de l'homme car ce n'est pas l'État ». Et le CNDP, qui ne dépend pourtant pas du gouvernement, relève d'une autre logique que le BDK : « Ce n'est pas pareil, le CNDP crée une administration, il terrorise la population, il dénie à l'État tout droit de gestion, bref, il se substitue à l'État. Et ils sont armés ³⁹. »

Peu importe l'évidence des faits et le discours incohérent de notre interlocuteur, l'important pour lui est de voir un État stable, solide et respecté.

38. Nations unies (2008).

39. Le CNDP avait créé un État dans l'État au Nord-Kivu et massacrait la population jusqu'à l'offensive conjointe Kinshasa/Kigali. Nous avons mené l'entretien en janvier 2009, quelques jours avant le lancement de celle-ci.

Aucun argument n'est donné pour justifier la différence de traitement entre les organisations niant la légitimité de l'État à l'est (CNDP) et à l'ouest (BDK), les seules différences relevant probablement de leur ampleur et de leur impact géopolitique et économique international. Les détails de l'entretien font penser d'autre part que l'inadéquation entre les particularités du BDK et les critères préétablis de détermination du risque politique retenus par l'ONU en RDC ont participé au fait que le BDK ne soit pas ou peu surveillé : ses membres n'utilisent pas d'armes à feu, se présentent d'abord comme une Église, et surtout leur action dans la région a provoqué peu de mouvements de population et aucune déstructuration du tissu social.

Une telle lecture des événements fait peser l'entière responsabilité sur les forces gouvernementales. Quand l'armée s'est rendue dans la province, a détruit les églises du BDK et tué plusieurs dizaines de personnes, l'analyse des événements ne pouvait qu'être faussée. La relation est forte entre l'absence d'analyse du contexte, dont la tranquillité et le faible intérêt politique international font qu'il n'attire pas l'attention des Nations unies, et la mécompréhension des événements liés au BDK. En occultant la responsabilité première du BDK dans l'enchaînement des événements, l'OCHA, dépêché par Kinshasa, s'est centré sur la réaction violente des FARDC, envoyées par le gouvernement.

Malgré la prégnance de ces analyses, nous avons rencontré des membres des organisations onusiennes qui faisaient une analyse pertinente et équilibrée de la genèse des événements au Bas-Congo et de leur déroulement. Ils nous ont donné accès aux différents rapports, notamment ceux spécifiant la responsabilité du BDK. Pourquoi cela a-t-il disparu du rapport final ainsi que le nombre de morts ? L'un de nos informateurs a reconnu que ces données avaient été censurées parce que « la communication des informations est un domaine éminemment politique ». Pour des raisons politiques, les exactions des forces gouvernementales ont été édulcorées dans les rapports officiels mis à la disposition du grand public, à la demande de personnes au statut extrêmement élevé dans la hiérarchie onusienne en RDC. Pour comprendre la logique derrière l'apparente incompétence ou les choix éthiques des responsables onusiens, nous proposons d'intégrer le mode de fonctionnement et le mandat de l'ONU dans notre analyse.

MAINTENIR LA PAIX : UNE IMPOSSIBILITÉ STRUCTURELLE ?

La narration des événements a montré que la capacité d'agir des Nations unies dépend de l'autorisation des autorités locales. L'ONU n'intervient dans

un pays qu'avec l'accord de son gouvernement et l'ensemble de ses interventions est assujéti à son aval. Cette position a des implications logistiques immédiates sur le déroulement des missions de terrain. La mission d'évaluation, sa localisation et ses modalités de récolte d'informations sont canalisées par cette relation entre l'ONU et le gouvernement. Chacune est validée par les autorités, en l'occurrence le gouverneur provincial. L'ONU se pose de fait comme « vassal » des États où elle intervient. C'est un des paradoxes de l'action onusienne.

Un autre facteur doit être pris en compte pour comprendre la variabilité du discours et de l'analyse des événements, qui relève d'une inscription de la défense des droits de l'homme dans un jeu d'intérêt nationaux et internationaux : l'ONU est un instrument fondamentalement politique dans ses interventions humanitaires, et c'est en tant que tel qu'agissent les agences et bureaux chargés de la collecte, de l'analyse et de la diffusion d'informations. Elle a un mandat en RDC : la « construction de la paix » et le renforcement de l'État. Les provinces de l'Est, où les conflits ont des répercussions internationales, restent la préoccupation majeure du gouvernement comme des agences onusiennes, et ce sont les seules encore en conflit armé ouvert. On comprend pourquoi l'attention portée sur les provinces de l'Ouest est faible. Les enjeux sont jugés minimes, ce qui explique pourquoi le Bas-Congo fait l'objet d'une faible couverture par les médias et par les organisations internationales. La focalisation sur l'Est explique aussi la faiblesse des analyses du contexte et des réactions. Un informateur a souligné qu'un déploiement de plus grande ampleur des forces armées de la Monuc aurait été impossible même avec l'accord des autorités : la quasi-totalité de ses troupes est cantonnée à l'Est où elles sont déjà en nombre insuffisant pour y remplir leur feuille de route. Dépêcher plus d'hommes installés à Kinshasa aurait laissé la capitale sans défense : « C'était impossible stratégiquement, d'autant plus que les événements du Bas-Congo se sont déroulés moins d'un an après les émeutes kinoises de 2007. » Si l'on considère que le but principal des Nations unies en RDC est la protection de la souveraineté de l'État, on peut dire que la « mésinterprétation » des événements est finalement une conséquence logique du partenariat structurel entre l'ONU et le gouvernement congolais.

En effet, maintenir la paix et empêcher le recours à la violence n'est pas nécessairement la priorité du gouvernement qui avait intérêt à laisser le BDK conduire des débordements pour « légitimer » l'intervention de l'armée et éradiquer ainsi une opposition politique gênante. Cela a permis au gouvernement central de restructurer le personnel sécuritaire de la région,

de renforcer sa mainmise sur le territoire national : contrairement à l'idée qu'on peut se faire de la situation à la seule lecture des rapports onusiens sur le contexte oriental, Kinshasa sait bien que le Bas-Congo est fondamental pour l'économie nationale et qu'il a été plusieurs fois la source de soulèvements politiques aux impacts de dimension nationale. À la suite des événements de 2008, Kinshasa a officiellement interdit le BDK le 22 mars 2008, rendant illégale toute représentation au parlement (alors que Nsemi y siégeait), tandis que les membres du BDK sont encore recherchés ou incarcérés par la PNC au Bas-Congo ⁴⁰.

Structurellement assujetties aux États souverains où elles interviennent, les agences de l'ONU ne sont pas libres d'agir en adéquation avec les valeurs qu'elles sont censées défendre. Leurs actions sont négociées, au cas par cas, sur des territoires particuliers. Les interactions politico-économiques en jeu selon les contextes influent indéniablement sur le discours et donc sur la mise en œuvre concrète des actions des Nations unies. On peut affirmer, en paraphrasant B. Pouligny, que tout comme les conflits, « la façon même dont [les crises] sont définies et présentées au niveau international a plus à voir avec des batailles diplomatiques [...] qu'avec [la crise] elle-même ⁴¹ ». Quatre réflexions peuvent être énoncées.

La première concerne le BDK qui a refait surface. Le 15 mars 2009 est né le Bundu Dia Mayala ⁴², artefact du BDK, enregistré sous le statut de parti politique. Sa liberté d'action n'est pas beaucoup plus étendue que celle du BDK et l'opposition politique est loin d'être une activité sans risque en RDC ⁴³. L'émergence de ce mouvement signifie que les problématiques et revendications en jeu dans l'idéologie du BDK n'ont pas disparu du paysage politique congolais en général et kikongo en particulier, et que ces dernières susciteront peut-être de nouvelles explosions de violence.

La deuxième réflexion concerne le mandat de l'ONU en RDC, centré sur la consolidation de l'État. On sait que la fragilisation de microzones en marge des problématiques politiques dominantes est toujours un danger pour la pérennisation de l'État. À travers les événements, nous avons vu que le gouvernement a pu renforcer son autorité sur la province, en concordance donc avec le mandat de l'ONU. On peut supposer que l'action des Nations unies, telle qu'elle a été mise en place, résulte de la conjonction de ces intérêts.

40. Sources de terrain recueillies de janvier à juin 2009.

41. Voir Pouligny (2004), p. 21.

42. En kikongo, *Mayala* signifie la « politique » et la « maîtrise du matériel ». Voir <http://bundudiakongo.org/Bundu%20dia%20Mayala.htm>

43. Voir www.hrw.org/en/reports/2008/11/25/va-vous-craser-0, rapport HRW, novembre 2008, accessible à www.hrw.org/fr/reports/2008/11/25/va-vous-craser

Notre troisième réflexion est une ouverture sur de nouvelles recherches concernant le mandat des Nations unies, dont on peut voir les limites du champ politique. Que ce soit en RDC ces derniers mois, en Irak, en Afghanistan, ou dans le conflit israélo-palestinien, les règlements politico-militaires des conflits échappent de plus en plus à l'ONU. Il n'est pas question de le déplorer ou de s'en réjouir. Reste l'humanitaire, l'aide aux populations civiles, qui relève du mandat de presque toutes les agences onusiennes. C'est officiellement le but de la réforme humanitaire en cours, qui vise à regrouper la coordination, la mise en œuvre, le financement de toute l'action humanitaire sous la coupe des Nations unies. Si celles-ci veulent être compétitives ou simplement efficaces dans ce vaste domaine, encore faudrait-il que sur le terrain elles assument un réel travail d'analyse contextuelle et mettent en œuvre des réponses appropriées aux besoins réels des populations. Mais, dans le jeu d'intérêt entre le gouvernement et l'ONU, les populations sont oubliées et le travail d'analyse contextuelle biaisé. Cela revient à entretenir les fragilités : les territoires en paix sont obligatoirement oubliés, le problème de l'enclavement des territoires oblitéré et ceux-ci restent donc totalement en marge du débat public et des préoccupations des différents bailleurs. Prendre en compte les besoins des populations plutôt que le respect d'un agenda politique dans l'action humanitaire reviendrait, par exemple, à désenclaver les territoires frontaliers en goudronnant les pistes, à créer des coopératives agricoles fonctionnelles, ou à décentraliser le secteur médical. Bref, adoucir les réalités économiques afin que les sentiments ethnonationalistes ne puissent se nourrir que de la mémoire historique.

Aujourd'hui, ce n'est pas le cas et l'ONU reste accrochée à la nature politique de son mandat : Ross Mountain, coordinateur humanitaire de l'ONU en RDC, reste inféodé à Alan Doss, représentant spécial du secrétaire général des Nations unies, à qui la Monuc doit rendre des comptes, cette dernière primant statutairement sur les agences civiles onusiennes. L'humanitaire, compris comme l'aide aux populations civiles, ne peut espérer être efficace, et surtout, osons le mot juste, si la politique y est structurellement associée. Non, bien sûr, que l'on imagine que l'aide humanitaire puisse être totalement indépendante, neutre et apolitique, bien sûr. Mais nous souscrivons à l'analyse de David Rieff (2003) selon laquelle le processus qui voit la défense des droits de l'homme et du droit international devenir central dans l'humanitaire depuis une dizaine d'années, traduit une politisation extrême de l'aide et n'améliore en rien le sort des victimes.

CONCLUSION

Pour terminer notre réflexion, nous aborderons rapidement les événements qui agitent aujourd'hui la région⁴⁴. Nous avons souligné que les Bakongo sont très mobiles, et qu'ils s'installent durablement dans des zones comprises entre le Congo-Brazzaville et l'Angola sans considération pour les frontières étatiques. Jusqu'à récemment, cela ne posait aucun problème. L'Angola organise, en 2003, puis en 2007, et régulièrement depuis, des expulsions de ressortissants étrangers, la plupart Congolais. Alors que dans certaines autres provinces occidentales de la RDC les refoulés se sont mal intégrés aux communautés locales, cela se passe bien au Bas-Congo. Les ONG locales et le personnel onusien local tentent d'attirer l'attention de Kinshasa et des bailleurs sur la question, notamment en raison des nombreuses exactions commises par les autorités angolaises sur les refoulés. Mais encore une fois, leur analyse de la situation est totalement biaisée : au lieu de dépeindre la situation telle qu'elle est, les acteurs tentent de la « faire coller » au paradigme de l'urgence à l'Est, grossissant les chiffres des refoulés, parlant de « camps » qui n'existent pas⁴⁵. Aucune aide ne découle de ces plaidoyers maladroits.

Le phénomène change d'ampleur en août dernier, quand les pourparlers entre les gouvernements de Joseph Kabila et José Eduardo Do Santos échouent au sujet de la délimitation des espaces maritimes. L'enjeu est primordial : il concerne le plateau continental où se trouve une exploitation pétrolière potentiellement très importante. Le ton monte : l'Angola amplifie ses expulsions (16 000 depuis août) et Kinshasa expulse en moins de trois mois 60 000 Angolais, principalement du Bas-Congo. Une compagnie d'aviation angolaise interrompt ses lignes avec Kinshasa. Le 13 octobre 2009, les deux gouvernements mènent des pourparlers et s'engagent à « stopper immédiatement les expulsions des citoyens de leurs États respectifs », sans pour autant régler le problème de fond. Aucun programme d'aide n'a été lancé côté congolais. En revanche, dès la mi-octobre le HCR, l'Unicef et l'OMS acheminent tentes, kits médicaux, latrines, etc., au nord de l'Angola. Dans ce cas de figure nous sommes confrontés à un contentieux interétatique, des ressources minières et un déplacement massif de population : l'aide internationale se met en route. Cependant, rien – à notre connaissance – n'est fait du côté congolais, et aucune remontrance n'est adressée officielle-

44. Sources diverses : terrain en 2008 et 2009 dans la province du Bas-Congo, veille journalistique et informelle.

45. À l'exception de territoires enclaves du sud du Kasai occidental.

ment au gouvernement de Kabila, tout comme aucune remontrance officielle des Nations unies n'a jamais été adressée à Do Santos au sujet des expulsés. Il est clair que le critère pour la mise en œuvre de plaidoyers, et plus encore de programmes d'aide, n'a que peu de choses à voir avec les besoins des populations en difficulté ni même avec les pourtant si ardemment défendus droits de l'homme.

BIBLIOGRAPHIE

- DSCRIP (2006), "Profile of Absolute Poverty in the DRC", juillet.
- HUMAN RIGHT WATCH (2008), « "On va vous écraser" : la restriction de l'espace politique en République démocratique du Congo », rapport, novembre.
- NATIONS UNIES (2008), « Province Bas-Congo », rapport de la mission interagences, 10-14 mars 2008, secrétariat des Nations unies, Bureau de coordination des affaires humanitaires, République démocratique du Congo, 18 mars.
- NATIONS UNIES (2008), « Enquête spéciale sur les événements de février et mars 2008 au Bas-Congo », rapport spécial de la division des droits de l'homme de la Monuc et du HCDH, mai.
- POULIGNY, B. (2004), *Ils nous avaient promis la paix*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- RIEFF, D. (2003), *L'Humanitaire en crise*, Paris, Le Serpent à plumes.
- WAUTHIER, C. (2007), *Sectes et Prophètes d'Afrique noire*, Paris, Seuil.