

## Réforme du secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo : Contraintes, contexte, défis et enjeux stratégiques

### [ Security sector reform in the Democratic Republic of Congo : Constraints, context, challenges and strategic issues ]

*Jean-Hervé MBELU BIOSHA*

Chef de Travaux et Doctorant en Sciences Politiques et Administratives, Université de Kinshasa, RD Congo

---

Copyright © 2019 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the *Creative Commons Attribution License*, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

**ABSTRACT:** The challenges for security sector reform in the DRC are manifold. From now on, they must be seen in the broader perspective of stabilizing territorial integrity and national sovereignty. These objectives have led to a number of issues: economic, territorial and end of conflict in the eastern provinces.

**KEYWORDS:** reform, security, constraints, context, challenges, strategic issues.

**RESUME:** Les défis pour la réforme du secteur de sécurité en RDC sont multiples. Désormais, ils doivent être envisagés sous l'angle plus large de la stabilisation de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale. De ces objectifs, il en découle plusieurs enjeux : économiques, territoriaux et fin des conflits dans les provinces de l'Est.

**MOTS-CLEFS:** réforme, sécurité, contraintes, contexte, défis, enjeux stratégiques.

## 1 INTRODUCTION

Au cours de la dernière décennie, dans un contexte global de crise généralisée, résultant de cinquante ans de prédation et des guerres successives, suite à la nouvelle politique étrangère américaine d'après le 11 Septembre 2001, centrée sur la maîtrise et la réduction des théâtres des conflits et d'instabilité à travers le monde, la réforme du secteur de la sécurité est devenue un élément central de l'agenda de la communauté internationale dans les Etats touchés par des conflits.

En République Démocratique du Congo, les principaux acteurs de l'intervention internationale (Etats et organisations multilatérales confondues), n'ont pas eu du mal à s'accorder sur la nécessité de la Réforme du Secteur de la Sécurité. Le consensus intellectuel a été presque immédiat entre tous les acteurs. Depuis 2003, cette prise de conscience s'est traduite par une série d'initiatives menées avec le soutien des bailleurs de fonds, dans les secteurs de la police, de l'armée et de la justice. Mais globalement, les résultats de toutes ces initiatives sont restés mitigés.

Certains observateurs tiennent pour responsable des problèmes actuels de la réforme, à la fois la communauté internationale et le gouvernement congolais [1] : la première parce qu'elle n'a pas su comprendre la complexité de l'environnement des réformes, fournir une mission de la paix d'une ampleur et d'une force suffisantes, investir les ressources nécessaires et coordonner efficacement les nombreuses initiatives d'assistance bilatérale et multilatérale ; et le gouvernement est, pour sa part, critiqué pour son manque de volonté politique, dans le processus de la réforme, pour avoir accordé la priorité aux opérations militaires pour défaire les rebelles au détriment des réformes en profondeur.

Certes, les raisons de la lenteur des progrès de la RSS sont multiples et complexes à cerner. Mais il est aussi clair que le besoin de réformer le secteur de la sécurité est d'autant plus grand que la capacité de l'Etat à la mener est faible, car l'effondrement des institutions congolaises de sécurité depuis le milieu des années 1990 s'est accompagné de celui, plus large, des capacités gouvernementales. Cela a eu pour conséquence de créer un environnement difficile pour les réformes, une situation aggravée par la persistance des tensions dans l'Est du pays, laquelle a accru la dépendance de la RDC envers l'aide militaire extérieure.

En l'absence d'une vision nationale claire de la RSS et face à des besoins humanitaires pressants, les bailleurs ont pris la responsabilité de définir et de diriger le programme de cette réforme. Si leurs interventions ont permis de donner un élan considérable aux réformes de la sécurité en RDC, il convient de noter que cela s'est effectué aux dépens de l'appropriation nationale du processus par les congolais.

Pilier central de la souveraineté de l'Etat, le secteur de la sécurité est hautement sensible. Il n'est donc guère surprenant que le gouvernement ait résisté à un grand nombre de ces interventions extérieures.

L'absence de consensus sur la nature, l'orientation et même le rythme de la RSS a eu plusieurs conséquences qui sont particulièrement problématiques pour le processus de réforme. Premièrement, cette absence de consensus a conduit à une approche fragmentée de la RSS, caractérisée par une multiplicité des visions extérieures et nationales concurrentes de la réforme [2]. Les motivations et les structures tant du côté gouvernemental que celui des bailleurs ne favorisent guère la conjugaison des efforts communs. Il n'existe pas de direction claire de la RSS d'un côté comme de l'autre qui soit acceptée par tous les acteurs concernés. Plusieurs Etats, par exemple, continuent de préférer fournir leur assistance en matière de la Réforme du secteur de sécurité dans un cadre bilatéral traditionnel, plutôt qu'en coordination avec les autres partenaires.

Deuxièmement, la tendance à travailler seul accroît la probabilité d'une approche technique de l'assistance. C'est particulièrement le cas dans le domaine militaire où prédomine une approche « former et équiper », mettant davantage l'accent sur le renforcement des capacités militaires que sur le développement de forces de sécurité responsables. En plus, un suivi efficace desdites assistances n'est pas organisé. Cette insistance sur l'aspect technique reflète en partie l'urgence des réformes, une préférence de la part de nombreux acteurs, tant nationaux qu'internationaux, en vue d'une solution militaire au conflit dans les provinces de l'Est, sans compter la difficulté de travailler avec des institutions gouvernementales faibles.

Cette approche permet aussi aux bailleurs et au gouvernement d'éviter plus facilement de devoir s'engager dans les réformes de la gouvernance, plus difficiles et plus sensibles politiquement, mais qui sont absolument nécessaires pour créer un appareil de sécurité qui répond le mieux aux besoins des populations. Ces réformes concernent, entre autres, le contrôle civil des institutions de sécurité, la participation publique aux processus de définitions des politiques publiques en ce domaine, la gestion financière et les efforts nécessaires pour s'attaquer au problème de l'impunité.

Troisièmement, l'absence de vision commune de la réforme à mener démontre que la demande de réformes est plus exprimée par la communauté internationale que par les acteurs nationaux eux-mêmes. Cette situation accroît non seulement l'impression que les réformes seront soumises aux priorités politiques d'acteurs extérieurs, mais elle amenuise également les chances en ce qui concerne la durabilité et la continuité du processus de la réforme lui-même.

Pour tenter de cerner les contraintes, appréhender le contexte et comprendre les enjeux stratégiques de la réforme du secteur de sécurité en République Démocratique du Congo, il nous paraît important de faire un bref aperçu du contexte historique et politique dans lequel les institutions sécuritaires ont évolué depuis l'époque coloniale jusqu'aujourd'hui. C'est à cette tâche que va s'atteler cette réflexion.

## **2 CONTEXTES HISTORIQUE ET POLITIQUE DU SECTEUR DE LA SECURITE EN RD CONGO**

### **2.1 PÉRIODE POST COLONIALE ET RÉGIME DE MOBUTU**

Domaine privé du roi LEOPOLD II sous l'appellation d'Etat Indépendant du Congo (EIC, 1885-1908), puis colonie belge entre 1908 et 1960, la République Démocratique du Congo accède à l'indépendance le 30 Juin 1960 au terme d'une période politique agitée entre l'élite politique congolaise et la métropole.

Pendant la colonie, en 1888 la « Force Publique » fut mise en place afin de maintenir l'ordre public interne et protéger le pays contre les menaces extérieures<sup>1</sup>. Mais en réalité, cette Force publique avait pour rôle essentiel l'implantation de la colonie et la protection des intérêts de cette dernière par la force. Au lendemain d'une indépendance politique arrachée à contrecœur à la Belgique, le Congo est entré dans une période chaotique de 1960 à 1965, marquée par l'Assassinat de Patrice Emery LUMUMBA et par des rebellions armées mulelistes contre l'armée nationale congolaise jusqu'au coup d'Etat militaire du 24 novembre 1965 qui a porté au pouvoir le général MOBUTU.

Pour asseoir son pouvoir, Mobutu s'est appuyé sur l'armée, baptisée « Forces Armées Congolaise » (FAC), instaurant une dictature militaire doublée d'un monopartisme politique où les pouvoirs de l'Etat étaient organisés au sein d'un parti unique, le Mouvement Populaire de la Révolution de 1967 à 1990. Durant cette période, le pouvoir législatif, appelé Conseil Législatif, fondu au sein du MPR parti-Etat, n'avait aucun pouvoir de contrôle effectif sur les forces de sécurité, en commençant par les FAC, devenues Forces Armées Zaïroises (FAZ) en 1971 et sur les divers services de renseignement existants.

Bien que les forces de police, de gendarmerie et de la garde civile aient existé à différentes époques après l'indépendance, le régime de Mobutu avait tendance à utiliser l'armée contre les menaces aussi bien externes qu'internes. Craignant un coup d'Etat, il avait placé aux postes clés des officiers de sa tribu Ngbandi et de sa province natale, l'Equateur. Il prit la précaution de placer l'armée sous son contrôle direct. Il était par moment simultanément commandant en chef, chef du Conseil national de Sécurité, Ministre de la défense et chef d'Etat-major de l'armée. Mobutu créa également une armée à double standard avec les unités d'élite, comme la Division Spéciale Présidentielle (DSP) et sa triste célèbre unité « Dragon » du corps parachutiste, ou le Service d'Actions et de Renseignements Militaires (SARM), qui bénéficiaient d'une formation, d'une rémunération et des conditions de vie préférentielles, tandis que le reste de l'armée devait souvent recourir à l'extorsion et autres abus pour nouer les deux bouts du moi. Ceci provoqua sa perte.

Le chevauchement des structures de commandement et la concurrence entre les différents corps de l'armée affaibliront considérablement l'organe même sur lequel il comptait pour tenir le pays.

Bouclier de la dictature, rattachés directement à la Présidence de la république, les services des renseignements avaient pour mission essentielle de rechercher des renseignements sur les personnes et les activités jugées subversives pour la sécurité du régime. Lorsque l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL) de Laurent-Désiré Kabila envahit le pays en 1996, l'armée de Mobutu se désintégra et les rebelles, après avoir conquis toutes les provinces du pays, prirent la capitale Kinshasa sans rencontrer la moindre résistance [3].

Et pourtant certains éléments des unités d'élite étaient compétents et nombreux d'entre eux avaient été formés dans les meilleures écoles militaires en Europe, au Moyen-Orient et aux Etats-Unis. De même, le Congo disposait d'un système interne assez cohérent d'enseignement militaire professionnel, bénéficiant de l'assistance de divers alliés occidentaux, avant que Mobutu ne tombe en disgrâce. Aujourd'hui, la plupart de ces éléments les plus compétents restent en dehors des structures de sécurité, voire à l'extérieur du pays [4].

Dans ces conditions, il n'était pas possible de s'attendre à un quelconque contrôle démocratique du secteur de la sécurité reposant sur la responsabilité, la redevabilité et la transparence des services de sécurité vis-à-vis du peuple. Bien au contraire, et comme ce fut le cas pendant la période coloniale, les forces de sécurité s'étaient renforcées en procédant à la répression de la population et des opposants au régime, créant ainsi un fossé toujours difficile à combler jusqu'à ce jour. Dans un tel contexte, la quasi-totalité des activités militaires et de renseignements étaient considérées secret-défense. Toute idée de responsabilité était ignorée, compte tenu de la suprématie du rôle de l'armée et des autres services de sécurité, fer de lance de la dictature, sur les autres institutions. Plus encore, lorsque les décisions concernant les services de sécurité étaient prises, elles ne faisaient l'objet d'aucun débat car censées être du domaine réservé du Chef de l'Etat, de ses conseillers en matière de sécurité, et de hauts gradés des forces armées [5].

Par ailleurs, dès lors que les représentants du peuple n'exerçaient pas de contrôle sur ce secteur, il va de soi que la société civile était elle aussi mise à l'écart de la gouvernance en ce domaine.

En fait, cette société civile était constituée des organisations œuvrant au sein du Mouvement Populaire de la Révolution (MPR). C'est ainsi que nous pouvons dire que l'implication de la société civile dans la gouvernance démocratique

<sup>1</sup> Pendant la 1<sup>ère</sup> Guerre Mondiale, la Force Publique avait chassé les Allemands hors du Rwanda et du Burundi. Pendant la seconde Guerre mondiale, les forces congolaises ont été utilisées contre les troupes italiennes en Ethiopie.

est récente. En effet, elle remonte au lendemain de l'ouverture de la sphère politique dans les années 1990. Plus récent encore est l'engagement de la société civile dans la surveillance démocratique du secteur de la sécurité.

Les brèches d'ouverture au multipartisme suite au vent de la démocratie, appelé aussi vent de la perestroïka, a contraint les dictatures militaires sur le continent africain à abdiquer et à laisser un peu plus d'espace au pouvoir législatif. Mais commence alors en RDC une nouvelle période de crise politique, aggravée par une économie déjà moribonde. La dictature s'obstine au pouvoir et n'envisage aucune alternative jusqu'à l'entrée en scène d'une opposition armée, soutenue de l'intérieur par la population et de l'extérieur par le Rwanda, l'Ouganda et certaines puissances occidentales.

Rongées par la crise et la corruption et spécialisées dans la répression de civils, les forces de sécurité, jusqu'alors piliers de la dictature, organisent une vague de pillages à travers le pays, précipitant ainsi à la mort les rares entreprises qui résistaient encore. C'est ainsi qu'en mai 1997, ces forces de sécurité sont contraintes d'abdiquer devant la rébellion de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo, conduite par Laurent Désiré KABILA.

## 2.2 FORCES DE SÉCURITÉ DANS LA PÉRIODE POST-DEUXIÈME RÉPUBLIQUE

Après sa prise du pouvoir le 17 mai 1997, Laurent D. KABILA comptait beaucoup sur une unité d'élite, son Groupe Spécial de Sécurité Présidentielle (GSSP). Mais, sa tentative de réorganiser l'armée fut un désastre, en grande partie, parce qu'il en avait confié la mission à un général rwandais, James KABAREBE, qu'il avait nommé chef d'Etat-major des forces armées, et qui mit sur pied les nouvelles forces armées congolaises avec des intérêts stratégiques rwandais en tête. C'est ainsi que de nombreux anciens soldats de Mobutu moururent de faim et par manque de soins médicaux au centre d'entraînement de Kitona, où ils avaient été internés pour se recycler, tandis que les Rwandais complotaient pour renverser le Président L.D. KABILA, qu'ils venaient tout juste d'installer au pouvoir.

En 1998, suspectant un coup d'Etat imminent, L.D. KABILA ordonna à ses anciens alliés, le Rwanda et l'Ouganda, de quitter le pays. Loin d'obtempérer, ils envahirent de nouveau le pays et déclenchèrent une guerre destructrice, dite cette fois « guerre de correction » impliquant les armées régulières de sept voire de neuf pays africains, une multitude de mouvements rebelles et de milices congolaises et étrangères, en plus de nombreux acteurs privés du continent et de l'Occident. Cette seconde guerre s'est internationalisée à tel point qu'elle finit par être qualifiée de « première guerre mondiale d'Afrique » [6].

En Janvier 2001, Laurent Désiré KABILA est finalement assassiné et Joseph Kabila lui succède. Ce dernier n'avait pas non plus une grande confiance dans cette armée, au sein de laquelle il considérait un certain nombre d'éléments comme hostiles. Il renforça encore la garde présidentielle avec des membres de la tribu de son père, les Lubakat, et créa son propre cabinet militaire présidentiel (la maison militaire), en parallèle au commandement national [7]. La garde présidentielle, placée sous son contrôle direct, fut renforcée jusqu'à compter entre 12 et 15000 hommes. De son côté, l'armée nationale est restée faible et mal formée, sa cohésion étant largement assurée par le Zimbabwe et l'Angola.

Mais les tares qui ont par le passé paralysé l'appareil de sécurité (rôle de l'armée confus, police faible, contrôle civil négligeable, tribalisme, salaire inégaux, etc.) sont les mêmes problèmes qui minent les services de sécurité actuels. Sans assistance extérieure, les forces de sécurité congolaises ont à plusieurs reprises montré leurs limites face à des adversaires déterminés, que ce soit lors de deux guerres du Shaba en 1977 et 1978 ou contre l'AFDL en 1998. L'armée congolaise semble souffrir aujourd'hui exactement les mêmes maux. Elle fut incapable en 1998 de repousser à elle seule le Rassemblement Congolais pour la Démocratie, (RCD), de faire face aux milices créées par les pays voisins de l'Est ou de mettre au pas les milices qu'elle avait elle-même mises sur pied comme par exemple les Mai-Mai au Katanga [8].

L'accord de paix de Sun City, appelé Accord global et inclusif, signé en 2002, a reparti le pouvoir entre les anciens belligérants. L'accord a distribué les principaux postes civiles du gouvernement de transition entre les signataires et jeter les jalons concernant la gouvernance, les élections, la réunification du pays, le désarmement et la réintégration des groupes armés. Par ailleurs, la réforme du secteur sécuritaire n'y fut évoquée que superficiellement, puisque les mesures pratiques d'intégration des diverses factions armées, des forces de police et des services de sécurité furent remises à plus tard.

En d'autres termes, l'accord de Sun city n'a pas défini clairement les principes et mécanismes appropriés pour fusionner les diverses armées belligérantes en une nouvelle armée nationale réellement unifiée. Le partage des postes au niveau de la structure de commandement fut une autre question épineuse. En fin de compte, les postes de chef d'Etat-major et de commandant de l'armée de l'air furent attribuées au parti de Joseph Kabila, tandis que le RCD et le MLC reçurent respectivement le commandement de l'armée de terre et des forces navales.

Par leur volonté de conserver des structures de commandement suffisamment faibles pour qu'aucune partie belligérante ne puisse en prendre le contrôle, les négociateurs de Sun City ont créé des structures de pouvoirs multiples et concurrentes.

Aucune évaluation complète du secteur de la sécurité n'a été entreprise. Il n'y a eu par conséquent aucun effort de réformer les services de sécurité sur la base d'un examen minutieux des risques, des besoins et des capacités.

Les lacunes de l'Accord global et inclusif de Sun City résument en partie la nature consensuelle d'un accord de paix compliqué et trop longtemps attendu. Néanmoins, les négociations politiques de Sun City ont le mérite d'avoir permis la fin de la guerre et d'avoir jeté les bases de la réforme du secteur de la sécurité et de la justice. Elles seront suivies d'un processus de désarmement, démobilisation et réinsertion des combattants mené avec l'appui de la communauté internationale. Les anciens groupes et forces armées seront brassés et intégrés dans la nouvelle armée congolaise appelée Forces Armées de la République Démocratique du Congo, FARDC en sigle.

A la veille de l'organisation des élections présidentielle et législative de 2006, près de dix-huit brigades intégrées sont passées par des centres de brassage et plusieurs unités de la Police Nationale Congolaise ont suivi des formations sur le maintien et le rétablissement de l'ordre public pour la sécurisation des élections.

Mais, l'appui des bailleurs de fonds à la réforme du secteur de la sécurité n'a pas été à la hauteur des besoins. Le financement de la réforme de la sécurité a davantage été centré sur le programme de démobilisation plutôt que sur la consolidation de l'armée et de la police. Sans une amélioration réelle des structures de sécurité, le pays demeure un château de carte et son développement sujet à caution.

### **3 REFORME DU SECTEUR DE SECURITE EN RDC : UN PROGRAMME INCOMPLET ET SANS VISION GLOBALE**

#### **3.1 CONTRAINTES**

Le programme de la réforme du secteur de la sécurité en RDC est incomplet et manque de vision globale commune. La Garde Présidentielle, les services de renseignements civils et militaires et le service chargé du contrôle des frontières y sont écartés. Leur éventuelle inclusion ne semble pas être à l'ordre du jour.

Ces services qui échappent à la réforme constituent un réel danger contre la démocratie et la liberté des citoyens garanties par la constitution. Evoluant en dehors de tout contrôle démocratique, ils perpétuent l'héritage d'une époque révolue, celle de la répression et des arrestations arbitraires.

L'absence d'un contrôle démocratique dans ce secteur leur permet d'être hors champs des enquêtes judiciaires et encourage l'impunité et la prédation. Les services de renseignements ont également connu une expansion généralisée de leur mandat et de leurs pouvoirs sans parler des nombreuses questions que pose leur intervention dans le domaine politique et civil.

Le secteur de renseignement a besoin non seulement d'un changement « mais d'une transformation radicale susceptible de produire une rupture avec l'ordre ancien » [9].

Le programme de la réforme du secteur de sécurité en République Démocratique du Congo est également caractérisé par l'absence d'une coordination ou d'une coopération entre d'une part, les différents ministères entre eux, entre le gouvernement et le parlement et entre le gouvernement, le parlement et la société civile d'autre part.

L'inexistence des rapports intra systémiques entre ces différents acteurs traduit l'absence d'un organe capable de se positionner en centralité des intérêts institutionnels divergents, de procéder à un arbitrage de haut niveau et de donner une impulsion à la réforme du secteur de la sécurité [10].

Selon la constitution, la justice militaire doit faire l'objet d'une réorganisation qui va la rapprocher de la magistrature civile, ce qui implique un dialogue encore inexistant entre le ministère de la Justice et celui de la Défense. De même, la redondance entre les compétences de la police judiciaire sous l'autorité du ministère de l'Intérieur et celles de la police des parquets sous l'autorité du ministère public n'a pas trouvé de solution, les deux autorités tenant jalousement à conserver chacune le contrôle d'une police<sup>2</sup>.

<sup>2</sup>Cet exemple soulève l'une des caractéristiques de la gouvernance de la chose publique en RDC : Les politiques publiques disjointes, juxtaposition des plans et cacophonie entre les ministères

Il ne s'agit pas là d'un constat nouveau. L'instauration d'un secteur de la sécurité réformé constitue une étape fondamentale pour remplir l'ensemble des autres objectifs, qu'il s'agisse de mettre un terme à la crise humanitaire, d'empêcher les atteintes aux droits de l'homme, d'encourager les investissements et la croissance économique, d'éliminer le commerce illicite des minerais ou de prévenir une escalade des tensions régionales. Il est largement admis qu'une sécurité suffisante est un impératif économique, géostratégique et de développement incontournable. Le gouvernement congolais en a d'ailleurs reconnu l'importance primordiale dans le contrat de gouvernance qu'il a élaboré au lendemain des élections de 2006<sup>3</sup>, repris par le Président de la République dans son allocution devant l'ONU en novembre 2011. Tous les principaux acteurs bilatéraux et multilatéraux ont entrepris un large éventail de programmes de réforme du secteur de la sécurité allant du renforcement des capacités au système de justice, en passant par la reconstruction des infrastructures clés ou la formation des militaires et des policiers. Pour les Nations-Unies, la RSS permet d'améliorer la sécurité d'un pays en la rendant plus efficace.

Par rapport à cet objectif, les efforts de réforme militaire et des autres services de sécurité ont échoué, tant pendant la transition qu'après, et ce, pour deux raisons essentielles à savoir le déficit de volonté politique de la part du gouvernement congolais, et l'inadéquation et la mauvaise coordination de l'assistance fournie par l'ensemble des partenaires extérieurs de la RDC.

## **3.2 CONTEXTE**

### **3.2.1 GOUVERNEMENT CONGOLAIS : UNE VOLONTÉ POLITIQUE INSUFFISANTE**

La réforme du secteur de sécurité en République Démocratique du Congo est une politique publique qui rencontre une forte résistance et subit les contraintes des enjeux du pouvoir à la fois du passé mais aussi du présent.

Le gouvernement congolais n'a pas fait preuve de la volonté nécessaire pour mener à bien les réformes du secteur de la sécurité, notamment dans le domaine militaire. En réalité, un coup d'œil rapide à l'histoire des échecs de la réforme semble indiquer que le gouvernement redouterait une armée professionnelle et efficace, car celle-ci risquerait de mettre à mal les intérêts politiques et financiers bien établis de l'élite congolaise dirigeante. Le gouvernement a freiné la nomination des hauts fonctionnaires au sein des organismes clés, n'a pas réussi à convenir d'un plan stratégique viable pour la réforme ni à mener à bien les plans convenus, a permis ou fermé les yeux sur la corruption endémique et les abus au sein de l'armée et des autres services de sécurité.

Cela est imputable en partie à un manque de capacité institutionnel et à la faiblesse du plan de base dédié à la réforme. En effet l'intégration d'anciens belligérants au sein de structures militaires et policières unifiées pendant la transition, processus connu sous le nom de « brassage », a été incomplète et inefficace. Des chaînes de commandement parallèles ont subsisté dans l'armée et au sein d'autres structures de sécurité, et des combattants sont restés au sein d'autres groupes armés non étatiques, par exemple le Congrès National pour la Défense du Peuple, CNDP en sigle ou les Mai-Mai, etc. Le contrôle administratif assuré par le gouvernement a été faible, notamment dans l'Est du pays. L'administration post 2006 s'est ainsi immédiatement retrouvée confrontée à divers opposants armés<sup>4</sup>.

Signalons en outre une forte sensibilité à l'ingérence internationale sur les questions de sécurité, avec la surveillance étroite qu'avait exercée la communauté internationale pendant la période de transition, mise en application par le CIAT<sup>5</sup> et la MONUC, qui a suscité une frustration, voire une humiliation des dirigeants congolais.

Le gouvernement congolais défend jalousement son autonomie et rechigne à traiter collectivement avec la communauté internationale. Il n'a pas pris suffisamment de mesures pour mettre un terme à la corruption, à l'indiscipline et à la faiblesse des structures de commandement qui nuisent aux efforts de réforme dans le secteur de la sécurité. Malgré la déclaration à

---

<sup>3</sup>Le contrat de gouvernance a été diffusé auprès des donateurs en même temps que le 1<sup>er</sup> budget post électoral en 2007. La RSS est le premier thème qui y ait été abordé. Voir à ce sujet [www.un.int/drcongo/archives/contrat de gouvernance / pdf](http://www.un.int/drcongo/archives/contrat_de_gouvernance/) disponible en ligne.

<sup>4</sup>Les défis les plus immédiats étaient posés par la garde armée de J.P Bemba à Kinshasa, le CNDP de Laurent KUNDA dans l'Est, ainsi que les FDLR et la LRA, des groupes Mai-Mai congolais et la violence inter communautaire sporadique.

<sup>5</sup>Le Comité International d'Accompagnement de la Transition CIAT était un organisme constitué des ambassadeurs dont la mission formelle était de conseiller les autorités transitoires. Mais a suscité un grand ressentiment parmi de nombreux acteurs congolais qui y ont vu une atteinte à la souveraineté de la RDC.

fort retentissement du Président de la République Joseph Kabila en juillet 2009, annonçant une « tolérance zéro » à l'égard de la violence sexuelle et de la corruption, la situation sur terrain n'a que trop peu évolué. Le soutien accordé à la justice, aux enquêtes et à la lutte contre la corruption est minime et manifestement déficitaire. Le ministère de la Justice s'est ainsi vu attribuer seulement 0,1% des dépenses gouvernementale en 2011<sup>6</sup>. De nombreux individus qui occupent un poste à responsabilité au sein du gouvernement ou de l'armée continuent de profiter de la corruption, que ce soit en prélevant des pots-de-vin, en prenant part à l'exploitation ou au commerce illégal des minerais, des armes, ou encore en rackettant les gens en échange d'une protection.

Bien que le gouvernement congolais ait lui-même mis en exergue l'intérêt de la réforme du secteur de la sécurité, il existe un déficit de vision nationale globale de la politique de défense et de sécurité en RDC. Un modèle destiné à l'armée congolaise a été élaboré avec le soutien de la communauté internationale, après de nombreux faux départs.

En effet, un plan de réforme de l'armée a été élaboré en 2009, après la présentation d'un modèle précédant appelé « plan directeur de la réforme de l'armée », devant les partenaires extérieurs lors d'une table ronde organisée à Kinshasa en 2008, modèle qui a par la suite été largement rejeté. Il faisait suite à un plan stratégique pour l'intégration des forces armées publié en Août 2005. Un comité commun sur la réforme de la justice appelé « comité mixte de la justice » a été constitué cette même année, co-présidé par le ministère de la Justice et un haut diplomate. Un « plan d'action prioritaire » pour le secteur de la justice d'une durée de trois ans a été lancé en 2007. Un organe de la coordination de la réforme de la police, baptisé, « comité de suivi de la réforme de la police » a quant à lui été lancé par le ministère de l'Intérieur en 2008 [11].

Une commission conjointe pour la RSS a été instaurée en 2005, mais elle a été inefficace. Son sous-comité de défense a dû être présidé par un agent de la MONUC car le congolais qui y a été désigné n'était pas disponible [12]. Cela révèle le peu d'intérêt politique que le gouvernement accorde à la coordination. Un plan logistique a été conçu conjointement avec la mission EUSEC de l'Union Européenne début 2011, mais il n'a pas été mis en œuvre. Le plan de la réforme d'armée n'a pas été suivi d'un programme pratique de mise en œuvre, il reste théorique et est souvent ignoré ou mis à mal lors des prises de décisions quotidiennes. Les changements apportés aux structures militaires tels que le processus de « régimentation » de 2011<sup>7</sup>, par exemple, sont sans commune mesure avec la vision instituée dans le processus officiel de planification militaire.

### 3.2.2 COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE : UNE COORDINATION PROBLÉMATIQUE DE L'ASSISTANCE

L'un des problèmes qui permet de comprendre les difficultés auxquelles la réforme du secteur de la sécurité est confrontée concerne les attitudes et les actions de la communauté internationale. Les attitudes de la communauté internationale se caractérisent par l'incohérence politique, au travers des interventions inadéquates, incompatibles et inefficaces s'appuyant sur des priorités et des impératifs nationaux à court terme au lieu de chercher à réaliser une réforme significative et durable. La liste des donateurs et des agences qui se sont engagés envers la réforme ou la formation d'une partie des services de sécurité est longue. Mais les principaux acteurs ayant des intérêts dans la réforme du secteur de sécurité sont les Etats-Unis, l'Union Européenne, l'Union Africaine, le Royaume-Uni, la Chine, l'Angola, la Belgique, les Pays-Bas, l'Afrique du Sud et le Japon. Un répertoire partiel d'activités comprend une réforme ou une formation militaire assurée par les Etats-Unis, l'UE, l'Angola, l'Afrique du sud, la Belgique, la France, la Chine et l'ONU, une réforme ou une formation policière, par la France, le Royaume-Uni, l'UE et l'ONU ; et le renforcement des capacités par la formation dans le domaine de la justice, par l'UE, l'ONU, les Etats-Unis, etc.

Mais ces efforts unilatéraux n'ont guère contribué à améliorer la situation de manière significative ni à apporter le changement nécessaire d'attitude pour une synergie commune d'actions à mener.

Dans l'idéal, un acteur bilatéral unique serait chargé de coordonner le programme de la réforme en RDC, comme l'ont fait le Royaume-Uni en Sierra Léone et les Etats-Unis au Libéria. Cependant, l'ampleur du défi posé par le cas de la RDC et le risque politique auquel tout Etat s'exposerait en assumant une telle responsabilité, dans un contexte de concurrence entre acteurs

<sup>6</sup>Le Ministère de la Justice s'est vu attribuer un budget de 5,6 millions de dollars US en 2011 sur un budget total projeté de plus de 7 milliards de dollars, soit moins de 0,1% chiffres tirés de [www.ministère.du.budget.cd](http://www.ministère.du.budget.cd). disponible en ligne.

<sup>7</sup>La régimentation était un processus ponctuel de restructuration des unités militaires dans l'Est de la RDC, mené en 2011. Elle consistait à retirer des unités du déploiement actif pour les réaffecter vers de nouvelles structures de commandement, l'objectif étant de déstructurer les chaînes de commandement parallèles

font que l'émergence d'une « nation cadre » est de plus en plus improbable, même si le gouvernement congolais venait à l'accepter.

Pourtant, la communauté internationale a été remarquablement unifiée jusqu'en 2006. Sous le leadership d'une mission de l'ONU activement engagée et d'un impressionnant représentant spécial du Secrétaire Général, et d'une coordination assurée par le CIAT, organisme disposant d'un statut juridique en vertu des dispositions de la transition. L'orientation de la politique s'est appuyée sur l'objectif largement convenu des élections. Mais une fois la transition terminée, des divisions ont refait surface.

Dès lors, la réforme est envisagée dans l'optique de la diplomatie du chacun pour soi et dans un jeu d'intérêts et de pressions, s'exerçant dans un contexte fortement concurrentiel qui se manifeste au travers des projets partiels à l'efficacité hypothétique.

Dans une concurrence entre les donateurs, soucieux d'exercer une influence directe sur les autorités congolaises en général et les forces de sécurité en particulier, l'ONU et l'UE sont dans une situation d'émulation pour jouer le rôle de leader en matière de la réforme du secteur de sécurité. Mais jusqu'à présent, la question n'a jamais été tranchée entre les deux institutions dont les intérêts dans cette réforme sont très forts.

Pour l'ONU, il s'en va de la justification d'une partie de son mandat de maintien de la paix [13], tandis que pour l'UE, il en va de l'affirmation et de la consolidation de la politique européenne de sécurité et de défense. (PESD) [14].

Comme nous venons de le dire, cette émulation concurrentielle entre l'Union Européenne et l'Organisation des Nations Unies se traduit par une absence de coordination et crée un effet des « cavaliers solitaires » à la recherche du pouvoir d'influence [15]. L'Angola, l'Afrique du Sud et, dans une certaine mesure la Chine et les Etats-Unis, mènent leur propre coopération militaire en dehors de tout cadre collectif [16]. De ce fait, ces coopérations bilatérales ne s'intègrent pas dans la perspective d'un appui coordonné mais relèvent plutôt de la coopération militaire classique.

En outre, l'approche holistique empruntée par les principales institutions multilatérales en l'occurrence la Banque Mondiale, le Fond Monétaire International et la Banque Africaine de Développement complique d'avantage la lisibilité de cette réforme. En effet, ces institutions en mettant l'accent sur la problématique du développement humain, font de la réforme du secteur de la sécurité un programme fourre-tout. On y intègre tous les projets de coopération économique et de développement : réduction de la pauvreté, amélioration de la situation de la santé, l'accès à l'eau potable, droit de l'homme, le D.D.R.R, déminage, etc. Un tel programme ressemble à un ensemble des problèmes sans lien direct de causalité avec la problématique en présence.

La RDC traverse la même situation en terme de programme de la réforme dans le secteur de la sécurité, avec l'Afghanistan où le secrétaire général de l'Organisation de l'Atlantique Nord (OTAN) n'a cessé de demander aux pays contributeurs de coordonner leurs efforts dans le cadre d'un soutien logistique, financier et technique plus intégré. Ce manque de coordination fait que chaque année, des milliards de dollars se volatilisent pendant que l'insécurité ne cesse d'augmenter.

L'Irak fait aussi l'objet d'une concurrence acharnée entre la coopération bilatérale avec, à la tête, les Etats-Unis, et la coopération multilatérale dirigée par les Nations Unies à travers ses agences subsidiaires. Quand il s'agit de rétablir la sécurité ces derniers sont marginalisées voir même discréditées et jugées incompetentes d'imposer la paix par les américains et les anglais. Quant aux Nations Unies, elles jugent l'approche américaine trop dure, inadaptée et incapable de rétablir la confiance entre l'Etat Irakien et la population [17].

En définitive, qu'il s'agisse de l'Afghanistan, de l'Irak ou de la République Démocratique du Congo, il convient de noter que l'absence de la coordination dans le programme de la réforme du secteur de la sécurité et d'une approche intégrée des efforts, sape l'efficacité, la rentabilité recherchée et a des conséquences néfastes pour le succès de cette réforme.

#### **4 DEFIS ET ENJEUX STRATÉGIQUES DE LA REFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ EN RD**

Les défis pour la réforme du secteur de sécurité en RDC sont multiples. Désormais, ils doivent être envisagés sous l'angle plus large de la stabilisation de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale. De ces objectifs, il en découle plusieurs enjeux : économiques, territoriaux et fin des conflits dans les provinces de l'Est.



#### 4.1 ENJEUX ÉCONOMIQUES

Il ne fait aucun doute que la réforme du secteur de la sécurité pourrait être difficile à supporter à court terme, mais à long terme, les risques causés par l'inaction seront bien plus grands que les efforts et les sacrifices à consentir. Un nouvel effondrement de la RDC dans la guerre aura un coût humain, politique et financier inimaginable. Ce coût sera ressenti par l'ensemble des partenaires extérieures de la RDC.

A cause de ses richesses scandaleuses et arrogantes, sources principales de ses malheurs, sans oublier l'inconscience et l'inconséquence qui caractérisent son élite, la République Démocratique du Congo a toujours été le champ des convoitises des grandes puissances du monde et cela depuis son accession à la souveraineté internationale. La République Démocratique du Congo détient la tristement célèbre réputation d'avoir fourni son uranium de shinkolobwe (du Katanga), pour lequel elle est la première productrice et dont la teneur est la plus élevée au monde. C'est cet uranium qui a servi pour la fabrication des bombes atomiques américaines qui furent larguées sur Hiroshima et Nagasaki les 06 et 09 Août 1945. La découverte de colombo tantalite (coltan) indispensable à la technologie moderne de l'informatique, de la téléphonie mobile, etc. fait valser les grands lobbies financiers du monde.

Ses terres arables et ses richesses minérales (uranium, or, platine, diamants, cuivre et cobalt, etc.) avaient permis que le franc congolais, soutenant le franc belge, pendant la première et la deuxième guerre mondiale soit le plus solide du monde. C'est dire combien, pour les besoins stratégiques de la République Démocratique du Congo la réforme du secteur de sécurité constitue un enjeu majeur et crucial pour le développement de la RDC.

La Chine a conclu un accord historique avec le gouvernement de la RDC en 2007, consistant à échanger un investissement de 6 milliards de dollars américains dans les infrastructures : construction de routes, des ponts, d'hôpitaux, d'universités, etc. contre un accès aux ressources minières sur plusieurs décennies. La stabilité interne et régionale sera cruciale pour la matérialisation de cet accord très combattu par les puissances occidentales.

Par ailleurs, le projet du Grand Inga, axé sur le développement des ressources hydroélectriques du fleuve Congo, élaboré conjointement par la RDC et l'Afrique du Sud, impliquant l'Escom, la compagnie d'électricité nationale sud-africaine, devrait permettre de répondre aux besoins énergétiques de l'Afrique du sud et la création des emplois pour notre pays. A ce sujet, un nouvel accord bilatéral a été signé en novembre 2011 [18]. Mais la paix et la sécurité en RDC et dans toute la région de l'Afrique centrale seront vitales pour la mise en œuvre et la prospérité de tous ces investissements.

En outre, l'Angola, principal partenaire sécuritaire régional de la RDC, considère le chaos en RDC comme une menace à sa sécurité nationale.

Les organisations régionales, et surtout l'Union Africaine et la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (CADCA), ont un intérêt pressant et légitime dans la prospérité et la stabilité de la région. La Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, considérés comme ayant le plus d'influence et disposant de l'accès facile à Kinshasa, se sont engagés à aider la RDC à réaliser une croissance économique durable. Mais sans une réforme du secteur de sécurité significative et responsable, tous ces efforts ne pourront engendrer que désillusion et perte de temps. Mais à ces enjeux économiques se superposent les enjeux territoriaux.

#### 4.2 ENJEUX TERRITORIAUX

La rivalité ethnique entre tutsi et hutu d'une part, et la densité et l'exiguïté du territoire rwandais d'autre part, sont des données fondamentales que tout responsable congolais devait connaître et qu'il doit garder à l'esprit dans ses relations avec cet Etat des grands lacs car elles sont une donnée constante.

En effet, tous les chefs d'Etat rwandais qui se sont succédés au pouvoir, quelle que soit leur morphologie ethnique, Hutu comme Grégoire KAYIBANDA, Juvénal Habyarimana et Pasteur BIZIMUNGU, ou Tusti comme Paul KAGAME, les préoccupations sont et restent les mêmes.

Tous, sans exception, ont nourri l'intention d'étendre très loin à l'intérieur de la République Démocratique du Congo, dans la province du Kivu, les frontières du Rwanda. La différence entre eux, se situe seulement aux méthodes à emprunter et en fonction de la nature des relations que chacun d'eux pouvait entretenir avec le Chef de l'Etat en fonction en RDC.

Nous pouvons dire que tous lorgnent encore et avaient lorgné dans le passé, les grandes étendues de l'Est de la République Démocratique du Congo, pour trouver la solution à leurs difficultés territoriales.

Ne faudrait-il pas pour nous en convaincre, lire Honoré NGBANDA qui écrit : « à chaque sommet des Chefs d'Etats de la Communauté Economique des Pays de Grands Lacs (CEPGL), le Rwanda tenait à relancer un dossier qui lui semblait très

important, à savoir le projet de « convention de la libre circulation des personnes et des biens entre les pays membres de la CEPGL ». Le président Habyarimana évoquait inlassablement cette question au cours de chaque sommet » [19]. Circuler librement avec leurs biens sans contrôle d'identité et sans formalités douanières, tel était le droit qui serait octroyé aux citoyens membres de la CEPGL par le fait de la signature de cette convention. Concrètement, dès le lendemain de cette signature, il y aurait eu des millions de Burundais et de Rwandais sur le territoire congolais (zaïrois), avec bagages et bétails, pour s'y installer définitivement. Et pourtant, la République Démocratique du Congo a déjà connu dans le passé la guerre dans la province du Kivu suite aux réactions des autochtones contre cette catégorie d'étrangers. Ce qui veut dire que cette convention était inacceptable pour n'importe quel responsable de l'Etat congolais [20].

Présidant personnellement la réunion du comité central de son parti politique, le M.R.N.D, à Gisenyi, sa ville natale, le Président HABYARIMANA ayant compris que le président MOBUTU n'en voulait pas, et suite à la forte pression interne dont il faisait l'objet de la part de la population rwandaise, il décida alors de réagir à sa manière pour y répondre.

Le comité central du M.R.N.D. adopta à l'unanimité une résolution pour encourager les citoyens rwandais à immigrer à l'étranger (entendez au zaïre ou RDC) souligne Honoré NGBANDA, à la recherche des terres arables et des pâturages [21].

Comme nous venons de le voir, les vellétés expansionnistes du Rwanda demeurent une donnée constante et présente à l'esprit de tous les dirigeants de ce pays. Il appartient à l'Etat congolais et à ses dirigeants de tout mettre en œuvre pour contrer ces vellétés.

La réforme du secteur de la sécurité est non seulement cruciale pour faire face à ce défi, mais elle est également possible. Comparé à 2003 ou 2006, les conditions politiques et militaires en RDC sont désormais telles que des efforts renouvelés et coordonnés sur la RSS pourraient donner des résultats tangibles et durables.

La transition politique a été marquée par une forte concurrence politique entre les ennemis qui se sont combattus pendant la guerre mais, après la signature de l'Accord global et inclusif, ils se sont empêtrés dans une structure politique complexe, le Un plus Quatre (1+4), c'est-à-dire un Président de la République entouré de quatre Vice-présidents de la République. Après la transition un nouveau gouvernement issu d'élections a été mis à rude épreuve par une violence soutenue. Ces deux phénomènes ont exercé des contraintes sévères sur les chances de la réussite de la réforme.

Mais, ces contraintes sont aujourd'hui moins marquées. Les groupes armés congolais non étatiques apparaissent moindres en effectifs et en envergure. Les groupes armés étrangers sont relativement moins puissants maintenant que par le passé.

En effet, « de 2002 à 2012, l'ONU a rapatrié plus de 26.000 combattants étrangers et personnes à charge. La LRA a soumis des civils à des attaques effroyables en RDC, ainsi qu'en RCA et au sud-soudan, mais ces actes ne sont imputables qu'à quelques 300 combattants repartis dans des petits groupes sur une vaste zone. Les autres groupes importants sont l'ADF-NALU ougandaise, qui comptait 500 combattants, et le FNL burundais » [22].

Bien que ces groupes armés constituent une menace pour la population civile, aucune de ces deux catégories ne pose aujourd'hui la même menace à la paix et à la sécurité de la région, ni au gouvernement congolais qu'autrefois.

### **4.3 FIN DE CONFLITS DANS LES PROVINCES DE L'EST**

Le premier et le plus important de ces défis consiste à mettre un terme à la violence cyclique dans l'Est de la République Démocratique du Congo où il existe une forte interpénétration des agendas étrangers et locaux d'une part, et des intérêts économiques et politiques d'autre part. Ces phénomènes se manifestent le plus clairement en ce qui concerne la « militarisation du commerce » dans l'Est du pays, où plusieurs forces et groupes armés opposés sont devenus directement acteurs dans les activités commerciales relatives à la protection, à l'extraction et au commerce des ressources minérales [23].

Exacerbée par l'irruption dans l'Est du Congo de plusieurs pays voisins cherchant à satisfaire leurs intérêts de sécurité nationale, cette dimension commerciale alimente, à son tour, la demande internationale en ressources naturelles lucratives du pays. Conséquence de l'interpénétration de ces intérêts et agendas, le conflit dans les provinces orientales a engendré une dynamique autonome dans laquelle une partie de l'appareil de sécurité congolais a été plongée et dont elle est devenue actrice à part entière. Cette situation soulève un paradoxe majeur pour la réforme du secteur de la sécurité, dans la mesure où les FARDC et leur haut commandement sont impliqués à la fois dans les actions qui sont la source et le moteur de la violence et dans les efforts pour y mettre fin.

Cette réalité peut être appréhendée à travers la théorie dite du « pot de miel » [24]. Cette théorie soutient que dans les pays où les institutions civiles sont faibles, l'absence de l'autorité de l'Etat, combinée à l'inexistence d'un système de contrôle hiérarchisé et efficace, il y a une prolifération exponentielle des activités informelles et illicites.

Les transactions économiques illicites génèrent des rentes importantes et l'existence de ces rentes a tendance à créer auprès des agents publics, dans le secteur coercitif, notamment dans la police, dans l'armée, dans la garde-frontière, la douane,... une politique essentiellement motivée par l'appât du gain [25]. C'est ainsi qu'il y a parfois résistance des forces de sécurité, en l'occurrence l'armée et la police, à la réforme. Les éléments de ces deux corps ont tendance à se détacher difficilement des structures traditionnelles par peur de perdre des privilèges dans la réforme, car le revenu salarial octroyé par l'administration centrale aux soldats, aux policiers et aux autres agents œuvrant dans les organes de coercition est en deçà du pouvoir d'achat. D'où, la prédation, la vente illicite d'armes, des stupéfiants, des minerais, l'extorsion,... constituent un moyen d'accumulation des richesses et des moyens de survie.

Les réformes structurelles profondes qu'implique la réforme du secteur de sécurité et qui sont particulièrement nécessaires en RDC, ne peuvent être menées tant qu'une certaine dose de changement orienté vers la gouvernance démocratique n'est pas mise en place et qu'un commandement et un contrôle plus efficaces ne sont exercés sur les unités de l'armée opérant dans l'Est et dans le reste de ce vaste pays. Or, ce type de réforme n'a pas semblé jusqu'à présent être une priorité du gouvernement congolais et des partenaires extérieurs dont les efforts se sont concentrés sur l'amélioration des capacités militaires pour accélérer la fin du conflit dans l'Est de la RDC.

#### 4.4 RESTAURATION D'UN NIVEAU DE BASE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE MOYENS D'EXISTENCE

Le quatrième défi stratégique pour la réforme du secteur de sécurité consiste à restaurer un niveau de base en matière de sécurité et de moyens d'existence pour les populations affectées par les conflits dans l'Est du pays. Cela inclut non seulement les civils, mais aussi les différents groupes rivaux impliqués dans le conflit. Si les besoins élémentaires de ces derniers, et ceux de leurs familles ne sont pas satisfaits, la prédation brutale ciblant les civiles ne manquera pas de continuer ou de surgir une fois les conflits terminés.

En plus, un dilemme sérieux se présentera quand un terme sera mis à la violence qui touche l'Est de la RDC, que ce soit par des moyens politiques ou par des moyens militaires. Il restera en effet en place dans les provinces de l'Est, de nombreux militaires de FARDC avec un cadre logistique très faible pour les soutenir, des structures de commandement et de contrôle fragmentées et un pouvoir politique centralisé ne disposant que d'un contrôle limité sur la politique militaire menée dans la région. Il restera également plusieurs miliciens dont les FDLR, qui continueront de constituer une menace à la paix et à la sécurité pour les populations locales, aussi longtemps que le régime rwandais n'est pas disposé à dialoguer avec ces miliciens en vue de leur retour au Rwanda. A ce sujet, la responsabilité de la communauté internationale est attendue. En outre, sans programme de DDR de grande ampleur, cette menace ne pourra sans doute pas être neutralisée.

Il découle de cette situation plusieurs autres défis potentiels pour la RSS. Premièrement, les efforts menés pour désamorcer la menace posée par les groupes armés se sont, jusqu'à présent, concentrés soit sur la fusion de ces groupes avec les FARDC, soit sur leur réintégration dans leurs communautés. Le premier processus s'est heurté à plusieurs obstacles, dus au fait que les soldats intégrés n'ont pas été correctement payés, nourris ou logés, et qu'en conséquence, ils ont continué à se comporter en prédateurs vis-à-vis des populations locales [26].

L'expérience récente a aussi montré qu'il est difficile de rompre les liens entre les commandants et leurs anciennes troupes et de créer véritablement une nouvelle armée républicaine neutre.

Certes, l'intégration dans la police et dans l'armée des chefs de milices ainsi que d'une partie de leurs troupes était un élément de la négociation menée à Sun City pour le retour à la paix, qui n'a d'ailleurs été qu'un retour au calme. Mais ce processus d'intégration dans les forces de sécurité se fait sans aucune procédure efficace de sélection répondant à des critères spécifiques de moralité, d'antécédent fâcheux ni d'un minimum de niveau d'instruction. En d'autres termes, il n'est fait mention d'aucune conditionnalité relative aux violations des droits de l'homme ou aux antécédents judiciaires ou même aux crimes des guerres. C'est ainsi que l'on arrive à déplorer les exactions par les forces armées sur le théâtre des opérations ou dans des territoires déjà pacifiés.

En effet, cette déviation comportementale est un héritage historique des structures coercitives du passé, mais elle est également la conséquence d'une mauvaise politique de réintégration des milices dans les structures de sécurité.

La réinsertion dans la police et dans l'armée, qui séduit tant des miliciens est une réinsertion trompe l'œil dans la mesure où les structures qui sont censées les absorber sont elles-mêmes en ruine et ne fournissent pas à leurs agents un encadrement adéquat et un revenu décent.

Sur le plan institutionnel, c'est une aberration de songer construire un véritable secteur de sécurité digne de ce nom sur la base d'un simple programme DDR. C'est comme si l'on voudrait construire du neuf avec du vieux. Il est aussi paradoxal de

réinsérer des individus véreux et sans moralité dans des structures désorganisées, hétérogènes et hétéroclites en même temps, et qui sont elles-mêmes en cours de réforme.

De ce point de vue, le manque de cohérence est total entre le paradigme de la RSS que prône un appareil de sécurité de format moyen et flexible et les experts du PNUD responsables de DDR, qui privilégient l'accès aux forces de sécurité sans tenir compte de la faiblesse des moyens et de capacité de gestion du secteur de la sécurité.

L'intégration d'effectifs importants de miliciens dans l'armée ou dans la police, doublée de leur octroi des grades alléchants rendent la réforme du secteur de la sécurité encore plus délicate et compliquée. En gonflant les effectifs des organes de sécurité avec du personnel obsolète et irrécupérable, dont le programme de renforcement des capacités ne saurait provoquer une transformation réelle par l'inoculation des valeurs démocratiques, républicaines et humanitaires, à l'instar des Mai-Mai, « ces guerriers traditionalistes, aux croyances magico-fétichistes, alliés des FARDC issus du Congo profond et illettrés pour bon nombre, qui se livrent à des rituels d'invincibilité [27], l'appareil de sécurité congolais devient un fourre-tout et ne laisse nullement la chance à une véritable réforme de ses structures.

#### **4.5 GARDE-FOUS DÉMOCRATIQUE**

La sécurité est primordiale pour le bien-être de la population. Aussi faut-il impérativement que les opinions de cette même population se reflètent dans la politique de sécurité nationale où sont énoncés les valeurs fondamentales et les principes relatifs à la sécurité nationale que l'Etat entend promouvoir et protéger [28].

Sans pouvoir parlementaire capable de jouer pleinement son rôle législatif et de contrôle sur les actions de l'Exécutif, il n'y a pas de démocratie véritable, et sans contrôle parlementaire effectif et compétent de la politique de sécurité et des activités sécuritaires, pas de réforme véritable du secteur de la sécurité [29].

Au lendemain des premières élections démocratiques depuis l'indépendance, la RDC s'est dotée en 2006 d'un Parlement bicaméral constitué d'une Assemblée Nationale et d'un Sénat.

En ce qui concerne le contrôle démocratique par l'Assemblée nationale, les coalitions politiques ont façonné une majorité parlementaire en vue de la désignation d'un premier ministre et de la constitution du gouvernement. En effet, les enjeux majeurs de la réforme dans le secteur de la sécurité tiennent aux difficultés du parlement, et plus particulièrement de l'Assemblée nationale, à exercer un contrôle effectif sur ce secteur sans mettre en péril les intérêts des membres de l'exécutif qui sont de la même émanation politique que les membres de l'Assemblée nationale. Dans ce secteur, la majorité parlementaire s'est parfois prêtée à la protection des intérêts de l'exécutif contre les actions de contrôle amorcées par l'opposition politique. Cette attitude peut être due au fait qu'il n'existe pas encore de tradition de contrôle parlementaire dans le secteur de la sécurité. Celle-ci tente de se frayer son chemin face à des services sécuritaires enclins aux pratiques d'une gouvernance opaque. Sans oublier le réflexe de la longue expérience dictatoriale que le pays a connu sous la deuxième république et qui emprisonne encore aujourd'hui les mentalités des élites congolaises qui, oubliant les avancées démocratiques de nos sociétés, considèrent encore les décisions concernant l'armée, la police et les services de sécurité comme censées être du domaine réservé du Chef de l'Etat. Néanmoins, le rôle des parlementaires dans la définition du cadre légal et du vote du budget de services du secteur de la sécurité s'est accru au cours de ces dernières années.

En ce qui concerne la société civile, cette dernière a été longtemps tenue à l'écart de la gouvernance du secteur de sécurité, lequel était hermétiquement fermé. La société civile ne commence à s'impliquer dans la surveillance de l'action de l'exécutif qu'au lendemain de l'ouverture démocratique des années 1990, avec la création de quelques associations de défense des droits de l'homme. Mais ces associations sont souvent taxées d'être à la solde de l'opposition et des intérêts occidentaux hostiles au pouvoir.

Très récemment, le rôle de la société civile dans la gouvernance démocratique, et plus particulièrement sa participation à la formulation des politiques de réforme et son implication dans la redevabilité, s'est renforcé progressivement. Cependant, la société civile doit encore fournir des gros efforts pour être considérée comme un véritable partenaire de la réforme dans le secteur de sécurité.

Un premier pas a été franchi lorsque le gouvernement a accepté d'associer la société civile aux discussions relatives à la loi portant l'organisation et le fonctionnement de la police, ainsi que d'intégrer ses experts dans le comité de suivi de la réforme de la police. La société civile a été également associée aux travaux de la Commission défense et sécurité de l'Assemblée Nationale, pour examiner le projet de loi organique portant organisation et fonctionnement des FARDC, le projet de loi sur le Conseil supérieur de la défense ainsi que le projet de loi sur la défense. Ces opportunités doivent être capitalisées pour une prise en compte des attentes de la population sur les politiques de sécurité que l'Etat congolais entend mettre en place.

#### 4.6 EXIGENCES DE LA REFORME

L'une des premières exigences de la réforme du secteur de la sécurité est celle de l'ouverture, des échanges d'informations entre les services de sécurité et le reste de la nation, en vue de la création de nouveaux espaces des échanges et débats démocratiques, de dialogue franc et direct et de convivialité. La seconde exigence est la constitution d'une large coalition, un vaste réseau au sein de la société civile en faveur de cet ambitieux projet de réforme. Une troisième est l'adhésion sans réserve, et l'implication de la classe politique, du secteur privé et des partenaires techniques et financiers dans la réforme.

La République Démocratique du Congo gagnerait ainsi le pari de la sécurité par la mise en place d'un « pacte de solidarité » entre les services de sécurité, les pouvoirs publics, le secteur privé, la société civile ainsi que les partenaires au développement. En effet, la sécurité doit être comprise comme un bien public qui garantit la protection des personnes et de leurs biens et doit stimuler les investissements et favoriser le développement [30].

Le secteur de sécurité entamerait ainsi son intégration dans le cadre d'un processus démocratique, global, et bénéficierait, au même titre que la santé ou l'éducation, d'une participation active des populations et des bailleurs de fonds.

D'un point de vue conceptuel, la gouvernance de la sécurité en République Démocratique du Congo impose la conception d'une nouvelle vision de problèmes de sécurité, une gestion participative du secteur de la sécurité, la promotion de la sécurité humaine et un renforcement du lien entre sécurité, développement et démocratie.

Il est nécessaire également, pour matérialiser cette nouvelle vision, d'élaborer un programme global et intégral de développement de la sécurité, à long terme, qui reposerait sur une stratégie de mise en œuvre impliquant l'ensemble des couches sociales et un plan d'action opérationnel et des perspectives stratégiques.

Enfin, il faudra, nécessairement pour une telle approche, établir un lien étroit entre la nouvelle gouvernance de la sécurité et le cadre stratégique sous-régional des Etats, en vue de pouvoir bénéficier des retombées des actions solidaires et complémentaires en matière de sécurité collective de la sous-région.

## 5 CONCLUSION

La République Démocratique du Congo, en termes d'étendue territoriale, représente le treizième du continent Africain. Peuplé de 62.636.000 d'habitants répartis dans 250 groupes ethniques, sur une superficie de 2.345.409 kilomètres carrés. Ses frontières terrestres s'étendent sur 10.252 kilomètres, dont 2.469 avec la République populaire d'Angola, 2.140 avec la Zambie, 1.577 avec la République Centrafricaine, 1.544 avec la République du Congo, 817 avec l'Ouganda, 787 avec le Soudan, 498 avec la Tanzanie, 213 avec le Rwanda, 205 avec le Burundi et 42 de Littoral Atlantique. Cependant, ce sous-continent est constamment en proie de menace. Ce qui nous a poussé à réfléchir autour de la réforme du secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo.

Dans cette étude, nous appréhendons la sécurité comme un bien public auquel tout le monde a droit, et de ce fait, aucune entité ne peut s'octroyer le monopole et de sa gestion et de son contrôle. De ce fait, il a fallu sa réforme en République Démocratique du Congo.

De ce fait, les contraintes de plusieurs ordres se sont illustrées, à savoir : le programme incomplet et le manque d'une vision globale, l'absence d'un contrôle démocratique, l'absence d'une coordination ou de coopération entre d'une part, les différents ministères entre eux, entre le gouvernement et le parlement et entre le gouvernement, le parlement et la société civile d'autre part ; le programme de la réforme du secteur de sécurité en République Démocratique du Congo est également caractérisé par l'absence d'une coordination ou d'une coopération entre d'une part, les différents ministères entre eux, entre le gouvernement et le parlement et entre le gouvernement, le parlement et la société civile d'autre part. Aussi, selon la constitution, la justice militaire doit faire l'objet d'une réorganisation qui va la rapprocher de la magistrature civile.

A ces contraintes, le contexte de la réforme s'est bien montrée. En effet, le gouvernement congolais n'a pas fait preuve de la volonté nécessaire pour mener à bien les réformes du secteur de la sécurité, notamment dans le domaine militaire. En outre, les attitudes de la communauté internationale se sont caractérisées par l'incohérence politique, au travers des interventions inadéquates, incompatibles et inefficaces s'appuyant sur des priorités et des impératifs nationaux à court terme au lieu de chercher à réaliser une réforme significative et durable.

Eu égard à ce qui précède, les défis pour la réforme du secteur de sécurité en RDC sont multiples. Désormais, ils doivent être envisagés sous l'angle plus large de la stabilisation de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale. De ces objectifs, il en découle plusieurs enjeux : économiques, territoriaux et fin des conflits dans les provinces de l'Est.

## REFERENCES

- [1] International Crisis Group, « Congo : une stratégie globale pour désarmer les FDLR », Rapport Afrique, n° 151, p. 4.
- [2] MELMOT, S., « Candide au Congo : Echec annoncé de la réforme du secteur de sécurité », in Focus stratégique, n° 9, IFRI, 2011, p.2.
- [3] EBENGA, J. et N'LANDU, Th., *The congolese national army: in search of identity, in evolution and revolution : A contemporary history of militaries in southern Africa*, Institute for security studies, Pretoria, 2005, pp.63-81.
- [4] International Crises Group, op. cit, p.3.
- [5] BOUBACAR NDIAYE, « Du rôle du pouvoir parlementaire dans la réforme du système de sécurité en Afrique », in *Acte de la conférence sur l'expérience de la Réforme du secteur de la sécurité en Afrique*, African Security sector Network, Kinshasa, juin 2009, p.6.
- [6] LANOTTE, O., *République Démocratique du Congo, guerre sans frontières : De Joseph – Désiré Mobutu à Joseph Kabila*, Ed. GRIP-COMPLEXE, Bruxelles, 2003, p.105.
- [7] Décret n° 024/2002, repris dans le Journal le Palmarès, le 25 Février 2002.
- [8] Crises Group., Katanga : la crise oubliée de la RDC, Rapport Afrique n°103, du 09 Janvier 2006 .
- [9] BWANGO, T.R., La construction d'un système de sécurité nationale dans un Etat post conflit. Cas de la République Démocratique du Congo, Mémoire de licence en SPA, FSSAP, 2010-2011.
- [10] BWANGO, T.R., La construction d'un système de sécurité nationale dans un Etat post conflit. Cas de la République Démocratique du Congo, Mémoire de licence en SPA, FSSAP, 2010-2011.
- [11] [www.consilium.europe.eu/eudocs/cmsUpload/081204EUPOL, CSRP. Pdf](http://www.consilium.europe.eu/eudocs/cmsUpload/081204EUPOL_CSAP.Pdf). Consulté par nous le 11 juin 2012.
- [12] République Démocratique du Congo. Prendre position sur la réforme du secteur de la sécurité. Rapport des organisations de défense des Droits de l'Homme, 2012, p.20
- [13] THAKUR MONIKA, « Demilitarizing in Kivu » in Institute for security studies, African security review, n°17, 2008, pp 52-67
- [14] La sécurité humaine et l'Etat de droit», in politique européenne de la sécurité et de défense, (PESD), disponible en ligne sur <http://www.ue-pesd.ue>
- [15] ELISCO JOHAN, Les enjeux de la RSS dans les Etats défailants, éd. Du moulin, Paris, 2010, p.331
- [16] BWANGO TETE, op-cit, p.71
- [17] MC CAFFERY et JONES, J., « Du rebuilding state à l'enlèvement », in *Cahier du réseau multidisciplinaire d'études stratégiques*, n°2, décembre, 2006, pp.1-17.
- [18] <http://www.info.gov.za/speech/dynamicaction?pageid=461&sid> disponible en ligne, consulté par nous en décembre 2011.
- [19] N'GBANDA NZAMBO, H., *Crimes organisés en Afrique centrale. Révélation sur les réseaux rwandais et occidentaux*, Ed. Duboiris, Paris, 2004, pp.77-81.
- [20] N'GBANDA NZAMBO, H., *Crimes organisés en Afrique centrale. Révélation sur les réseaux rwandais et occidentaux*, Ed. Duboiris, Paris, 2004, p.82.
- [21] N'GBANDA NZAMBO, H., *op.cit.*, p.83.
- [22] Prendre position sur la réforme du secteur de la sécurité, op. cit. p.21, disponible en ligne sur le site [www.daretoknow.co.uk](http://www.daretoknow.co.uk) consulté par nous le 09 septembre 2012.
- [23] DYLAN, H. et KASONGO, M., « La réforme du secteur de la sécurité en République Démocratique du Congo : Enjeux stratégiques », in *Center of international cooperation*, n°4, 2012, p.5.
- [24] BWANGO TETE, R. op.cit, p.65.
- [25] DI JONATHAN, « Conceptualisation des causes et des conséquences des Etats défailants : analyse critique de la documentation », in *Crisis states research center, workingpapers services*, n°2, janvier 2008.
- [26] DYLAN, H. et KASSONGO, M., *op.cit*, p.7.
- [27] VLASSENROOT, K. et VONKER, F., « Le Mai-Mai et les fonctions de la violence milicienne dans l'Est du Congo », in *Politique africaine*, n°44, décembre 2001, pp.103-116.
- [28] Union parlementaire et centre pour la contrôle démocratique des forces armées, contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : mécanismes et pratique, Genève kiev, 2004, p.1.
- [29] BOUBACAR NDIAYE, op.cit, p.5.
- [30] MVIE MEKA, E., *op.cit*, p.126.