

---

## **Candide au Congo** **L'échec annoncé** **de la réforme du secteur de sécurité (RSS)**

---

**Sébastien Melmot**

*Septembre 2008*



Laboratoire  
de **R**echerche  
sur la **D**éfense



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares think tanks français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.*

Ce texte a été établi par Louise Romet

ISBN : 978-2-86592-378-6  
© Tous droits réservés, Ifri, 2008

IFRI  
27 RUE DE LA PROCESSION  
75740 PARIS CEDEX 15 - FRANCE  
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00  
Email: [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

IFRI-BRUXELLES  
RUE MARIE-THÉRÈSE, 21  
1000 - BRUXELLES, BELGIQUE  
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10  
Email: [info.bruxelles@ifri.org](mailto:info.bruxelles@ifri.org)

SITE INTERNET : [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

# « Focus stratégique »

---

Les questions de sécurité exigent désormais une approche intégrée, qui prenne en compte à la fois les aspects régionaux et globaux, les dynamiques technologiques et militaires mais aussi médiatiques et humaines, ou encore la dimension nouvelle acquise par le terrorisme ou la stabilisation post-conflit. Dans cette perspective, le Centre des études de sécurité se propose, par la collection « **Focus stratégique** », d'éclairer par des perspectives renouvelées toutes les problématiques actuelles de la sécurité.

Associant les chercheurs du centre des études de sécurité de l'Ifri et des experts extérieurs, « **Focus stratégique** » fait alterner travaux généralistes et analyses plus spécialisées, réalisées en particulier par l'équipe du Laboratoire de Recherche sur la Défense (LRD).

## L'auteur

*Sébastien Melmot est haut fonctionnaire, spécialiste des questions de gouvernance institutionnelle et sécuritaire dans les environnements post-conflits.*



# Sommaire

---

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>La RSS : un projet pour l'après-transition politique</b>	<b>7</b>
<i>Le parcours d'un concept</i>	7
<i>Une réforme au ralenti</i>	11
<b>Entre réforme publique et exercice de style</b>	<b>15</b>
<b>Les apories de la RSS congolaise</b>	<b>21</b>
<b>Conclusion</b>	<b>25</b>
<b>Références</b>	<b>27</b>



# Introduction

---

La Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) est devenue en quelques années un concept incontournable de l'intervention internationale dans les pays en sortie de crises. Son émergence est étroitement liée à la théorie comme à la pratique, qu'il s'agisse de l'image d'anarchie qu'ont donnée certaines guerres civiles pendant les années 90 (Liberia, Sierra Leone, République Démocratique du Congo, etc.) ou du tournant néo-institutionnel de la pensée développementaliste<sup>1</sup>. Ce courant de pensée se traduit par la réhabilitation de l'Etat dans le discours de la Banque mondiale et un regain d'intérêt de cette institution pour l'analyse des guerres civiles<sup>2</sup>. Le rapprochement des problématiques du développement et de la guerre conduisit à la nécessité d'un environnement sécuritaire suffisant pour offrir des perspectives de stabilité aux acteurs économiques<sup>3</sup>.

Près de dix ans plus tard, la RSS fait désormais partie du « kit de paix » au même titre que la transition sous contrôle international, l'élaboration d'une nouvelle constitution, les élections, la conférence des donateurs et la justice transitionnelle. La RSS vient de faire l'objet d'un rapport du secrétaire général de l'ONU<sup>4</sup>. Toutes les grandes organisations internationales ont maintenant inclus ce concept dans leur « corpus doctrinal »<sup>5</sup>. Bien que différentes dans leurs intentions, leurs acteurs et leurs approches, les dernières interventions internationales au Moyen-Orient, en Afrique sub-saharienne et dans les Balkans mettent toutes l'accent sur la nécessité d'une RSS et tentent, avec plus ou moins de

---

<sup>1</sup> Voir par exemple l'économiste britannique Ronald Coase, inventeur de la théorie des coûts de transaction qui a donné naissance à l'économie des institutions et renouvelé l'analyse économique du droit.

<sup>2</sup> Paul Collier, *Breaking the Conflict Trap and Development Policy*, World Bank Publications, Washington, 2003.

<sup>3</sup> Finn Stepputat, Lars Buur & Steffen Jensen, *The Security Development Nexus*, HSRC Press, Cape Town, 2007.

<sup>4</sup> Le 17 et 18 mars 2008, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a organisé à New York une réunion consultative pour discuter de ce rapport autour de quatre thèmes (genre et RSS, contrôle civil, processus participatifs et arrangements institutionnels et partenariats stratégiques).

<sup>5</sup> Les Nations Unies, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (« réforme des systèmes de sécurité et de gouvernance : principes et bonnes pratiques » et le « manuel sur la réforme des systèmes de sécurité » en 2007) et l'UE (soutien à la RSS en matière de PESD en 2006) ont toutes intégré la RSS dans leurs documents de politique générale, voire ont élaboré une prise en compte spécifique de cette problématique.

volonté et de succès, d'en réaliser une. Dans la rhétorique officielle du maintien de la paix, la RSS est une référence obligée et il est désormais rare qu'elle ne soit pas décrite comme l'un des changements structurels qui conditionnent les paix durables.

La RSS mise en œuvre en République Démocratique du Congo (RDC) fait tout simplement éclater la prétendue évidence de cette approche en révélant ses ambiguïtés, ses limites et surtout ses contradictions. Cette nouvelle politique publique internationale a ainsi fait l'objet de lectures et de stratégies multiples, évolutives et divergentes par les acteurs censés la mettre en pratique sur le terrain.

# La RSS : un projet pour l'après-transition politique

---

Compte tenu d'une situation « nationale » caractérisée par l'insécurité extérieure et intérieure, la RSS s'est imposée comme une évidence stratégique et comme un des éléments-clés de la « remise en fonctionnement » de l'Etat congolais durant la transition politique (2003-2006).

## ***Le parcours d'un concept***

Le dialogue inter-congolais a abouti à l'accord de *Sun City* qui a ouvert une période de partage du pouvoir sous contrôle international. Pendant trois ans, la RDC a été soumise à la règle du « 1+4 » (un président et quatre vice-présidents pour représenter les principales formations politiques du pays). Un mandat onusien autorisait un large usage de la force (chapitre VII) et prévoyait un « Comité International d'Accompagnement de la Transition » (CIAT), vite assimilé par l'opinion publique et la classe politique congolaises à une tutelle déguisée. Cette transition politique s'effectuait dans un contexte de déstructuration totale de la RDC, résultat de trente ans de prédation et de deux guerres consécutives : celle de 1996-97 qui mit fin au régime du maréchal Mobutu Sese Seko et porta au pouvoir Laurent Désiré Kabila et celle de la rupture de ce dernier avec le Rwanda et de l'éclatement du Rassemblement pour la Démocratie au Congo en 1998. Dirigés par des pouvoirs en lutte, l'Est et l'Ouest du pays ont ainsi été physiquement, économiquement, administrativement et politiquement séparés. Routes, communications téléphoniques, circulation monétaire, commerce intérieur, etc., ont disparu ou se sont amoindris au point de ne plus laisser qu'un « Etat-archipel »<sup>6</sup>.

La déstructuration politique et administrative du pays n'a pas manqué d'affecter les forces de sécurité qui, à l'instar du reste de l'appareil d'Etat, étaient déjà en ruines à la fin du régime de Mobutu Sese Seko. L'effondrement de l'Etat a conduit à l'autonomie progressive de ces forces qui cessèrent d'obéir ou tout simplement d'être commandées, s'engagèrent dans des stratégies de survie financière dont elles avaient eu un avant-goût lors des pillages de 1991-1993 et se délitèrent purement et simplement. Le plus souvent, les forces armées s'émiettèrent en de multiples milices prédatrices en fonction des affiliations politiques, ethniques et personnelles

---

<sup>6</sup> Roland Pourtier, « L'Afrique centrale dans la tourmente. Les enjeux de la guerre et de la paix au Congo et alentour », *Hérodote*, n°111, 2003, pp. 11-39.

de milliers de soldats de fortune<sup>7</sup>. Sur ce point, rien ne distingue les institutions de sécurité des autres institutions étatiques : leur trajectoire dans le chaos congolais a été strictement identique et les Forces Armées Zaïroises furent affublées de nombreux surnoms (comme les « DéFaZés ») qui permettent d'imaginer leur comportement de l'époque. L'histoire détaillée de leur délitement et de la transformation de ces soldats perdus en miliciens et seigneurs de guerre reste à faire mais beaucoup se recyclèrent parmi les *Maï Maï*, ces groupes armés de l'Est congolais composés du *lumpenproletariat* des jeunes ruraux. Devenues les premiers facteurs d'insécurité dans le pays, la police et l'armée ont maintenu jusqu'à présent de tristes records en matière de violations des droits de l'homme. Selon le Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, 86% des cas recensés de violations graves des droits de l'homme sont commis par des agents de l'Etat<sup>8</sup>.

La reconstitution, plus que la réforme, d'un appareil de sécurité étatique devait permettre d'atteindre les quatre objectifs suivants :

- rétablir la sécurité intérieure,
- sécuriser des frontières allègrement violées depuis des années,
- constituer une voie de sortie du processus de Désarmement-Démobilisation-Réinsertion (DDR)
- et plus largement, restaurer un minimum de stabilité dans le pays en transformant les forces d'insécurité en forces de sécurité.

Les principaux acteurs de l'intervention internationale (pays et organisations internationales confondus) n'ont pas eu de mal à s'accorder sur la nécessité d'une RSS. Le consensus intellectuel a été presque immédiat entre les grands intervenants institutionnels que sont l'ONU et l'UE. La RSS a ainsi figuré en bonne place dans les discussions sur la reconstruction du pays après la transition. Une commission thématique composée des autorités congolaises, des membres du CIAT et d'autres bailleurs fut formée durant la transition. La RSS apparut dans le document de doctrine de la Banque mondiale et de la Commission européenne pour la reconstruction de la RDC (le « *Governance Compact* »<sup>9</sup>). Elle fut ensuite

---

<sup>7</sup> A titre d'exemple, la milice dénommée FAPC qui, jusqu'en 2005, contrôlait la zone de Aru dans le district de l'Ituri, à la frontière ougandaise, était dirigée par Jérôme Kakwavu, ancien sergent de police qui s'était « reconverti » en seigneur de guerre. Il a ensuite accepté de démanteler sa milice contre son intégration dans l'armée congolaise au grade de colonel.

<sup>8</sup> Leandro Despouy, *Conseil des droits de l'homme*, « Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats », 11 avril 2008.

<sup>9</sup> Le « *Governance Compact* » envisageait la RSS comme une opération de renforcement institutionnel classique : 1/ achever le processus d'intégration de l'armée et de démobilisation/désarmement/réinsertion des milices, 2/ rétablir la

reprise dans les autres documents de planification et de stratégie du développement, qu'ils soient élaborés unilatéralement par le gouvernement congolais (le « Contrat de Gouvernance ») ou conjointement par le gouvernement et les bailleurs (le « Programme d'Actions Prioritaires » du ministère du Plan). La RSS a été au centre de l'agenda du groupe de contact tandis que l'UE se préparait, dès 2005, à jouer un rôle leader dans la mise en œuvre de cette politique. La stratégie européenne de sécurité (2003) s'accompagna en 2006 de la formalisation d'une doctrine officielle en matière de RSS (« *EU concept for ESDP support to SSR* »). L'UE, qui déploya une mission militaire (EUFOR RD Congo) afin de sécuriser le processus électoral en 2006, en profita aussi pour énoncer une stratégie européenne de RSS propre à la RDC, « *Towards a single EU approach to SSR in the DRC* ».

Ce travail de préparation conceptuelle fut accompagné par des actions pionnières durant la transition. La Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) s'investit très tôt dans la formation de la police congolaise grâce à son unité de police civile (CIVPOL) tandis que, dès 2004, la Belgique fut la première à s'engager dans la formation de l'armée. L'Afrique du Sud et l'Angola s'impliquèrent également dans ce secteur en développant des contacts de haut niveau pour le premier et en organisant des formations militaires pour le second qui avait déjà une expérience militaire directe en RDC<sup>10</sup>. En dépit de leur envergure limitée, ces premières initiatives furent importantes dans la mesure où elles posaient les bases de la RSS, testaient et définissaient l'espace du faisable, tout en étant conduites sous le sceau de l'urgence stratégique. Les unités militaires formées furent destinées aux provinces agitées de l'Est et les unités de police constituèrent une force de protection des institutions au début de la transition, puis une force de sécurisation des élections.

Par ailleurs, à partir de 2003 en Ituri, dans le sillage de l'opération « Artémis », un projet de rétablissement de la chaîne pénale, qui constituait en soi une RSS locale, fut mis en œuvre par la France, la MONUC et la Commission européenne. Ce rétablissement de la chaîne pénale impliquait la reconstruction du commissariat, du tribunal et de la prison de Bunia ainsi que la formation des magistrats, du personnel pénitentiaire et des policiers. Ce projet était organisé dans un district frontalier où la justice d'Etat avait été remplacée par la justice des milices et où le premier déploiement de policiers envoyés par Kinshasa pour rétablir l'ordre en 2002 s'était soldé par un échec cuisant (ils avaient été chassés par les miliciens et un ministre avait même été pris en otage). Symbole des zones de non-droit en

---

chaîne des paiements, professionnaliser, renforcer la discipline et le contrôle démocratique sur la police et l'armée, 3/ instaurer l'indépendance de la justice et renforcer ses capacités de fonctionnement.

<sup>10</sup> Lors de la seconde guerre en 1998, l'Angola participa à la coalition africaine soutenant Laurent-Désiré Kabila (Zimbabwe, Tchad, Congo-Brazzaville, etc.). A ce titre, l'armée angolaise mena des opérations contre les troupes rwandaises qui s'étaient emparées de Kitona et de la centrale de Inga dans la province frontalière du Bas Congo. Appuyées par des troupes angolaises, les forces de L-D Kabila firent échouer l'opération militaire rwandaise.

RDC, l'Ituri devenait un site expérimental pour une intervention d'urgence de l'UE dans le domaine de la sécurité<sup>11</sup>.

Sollicitée pour contribuer à la sécurisation de la transition, l'UE est passée du concept à l'action en déployant deux missions en RDC à partir de 2005 sur le modèle de ce qui avait été fait dans les Balkans : une mission de police – EUPOL – et une mission militaire – EUSEC (*European Union Security Sector Reform Mission*). Avec un mandat de conseil et de supervision, ces missions du Conseil européen avaient pour but de garantir un « atterrissage en douceur » du processus de transition. Résultat d'un échange de correspondances entre Javier Solana et le président Kabila, EUSEC RD Congo avait pour mission de conseiller les autorités congolaises pour la réforme de l'armée tandis que le mandat d'EUPOL – Kinshasa était moins ouvertement réformateur, puisqu'il s'agissait de préparer la police congolaise à la sécurisation des élections concluant la transition. Cependant, en janvier 2006, à la demande du ministre de l'Intérieur, un groupe mixte composé d'experts internationaux et de policiers congolais fut constitué pour mener une réflexion sur la réforme et la réorganisation de la police nationale congolaise. Outre la partie congolaise, il était composé d'experts du Royaume-Uni, d'Afrique du Sud, de France, d'Angola, de la MONUC, de la Commission européenne et de EUPOL- Kinshasa et a élaboré le canevas actuel de la réforme policière.

Le mandat de EUSEC RD Congo a fait l'objet de changements d'orientations successifs qui l'ont conduit à déployer des officiers européens au sein de l'état-major des Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) mais aussi à l'échelon des commandements intermédiaires que sont les états-majors des régions militaires. Après avoir établi un état des lieux qui a mis en lumière une pyramide des âges défavorable, un nombre important d'officiers sans formation et un taux d'encadrement anormalement élevé<sup>12</sup>, EUSEC RD Congo a travaillé sur la chaîne des paiements, le recensement biométrique des personnels, la mise en place d'un système informatisé de gestion du personnel, le statut des militaires, etc. Comme indiqué ci-dessus, EUPOL – Kinshasa a participé aux réflexions préparatoires concernant la réforme de la police annoncée après les élections, se positionnant ainsi sur ce créneau avant la fin de la transition.

Ces deux missions étaient le cœur de ce qui devait constituer l'intervention phare de l'UE dans le domaine de la RSS après la transition. En complément de cette implication dans la défense et la police, l'UE organisait une mission d'audit du secteur de la Justice. Le *leadership* était alors confié à la Commission européenne qui a mis en place en 2005 un comité de concertation bailleurs/autorités nationales, le « Comité Mixte Justice ».

---

<sup>11</sup> Thierry Vircoulon, « Transposer l'Etat de droit dans les *Failed States* ? Réflexions à partir d'une expérience africaine », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°55, premier trimestre 2004, pp. 205-218.

<sup>12</sup> Selon le ministère de la Défense congolais, il y a 63% d'officiers et sous-officiers et 37% d'hommes du rang dans l'armée.

Ce foisonnement d'initiatives, la multiplication des travaux d'analyse et l'installation de deux missions du Conseil européen permettaient à des pays ou des organismes internationaux de se positionner sur le « marché de la sécurité » et préparaient le terrain pour la RSS. Cette dernière s'imposait ainsi comme une des priorités de l'après-transition. Les délais de mise en œuvre des coopérations étrangères, l'absence de légitimité démocratique du gouvernement « 1+4 » ainsi que les divisions des services de sécurité, dirigés et composés par des ex-belligérants, empêchaient en effet toute réforme structurelle de ce secteur ultrasensible qui faisait l'objet d'une balkanisation politique sophistiquée et opaque<sup>13</sup>.

### **Une réforme au ralenti**

L'après-transition a vu le début timide de la RSS en RDC mais à des rythmes et avec des résultats différents selon les secteurs – l'événement le plus marquant de cette réforme étant jusqu'à aujourd'hui l'organisation en février 2008 d'une Table ronde sur la RSS à Kinshasa.

En matière de police, la phase d'élaboration conceptuelle de la réforme est achevée. Le groupe mixte de réflexion sur la réforme et la réorganisation de la police a produit un rapport sur les orientations et les interventions à mener, véritable feuille de route de la réforme. S'appuyant sur un état des lieux global de la Police Nationale Congolaise (PNC), ce rapport proposait un avant-projet de loi organique qui fixait le statut de la PNC, prévoyait un recensement des policiers dans tout le pays<sup>14</sup>, l'élaboration d'une politique de formation, la liste des textes réglementaires nécessaires et l'établissement d'un comité de suivi de la réforme. Les recommandations du rapport et le comité de suivi ont été avalisés par le ministre de l'Intérieur. La mise en œuvre a déjà timidement commencé sous la forme de réunions du comité de réforme, de la construction d'un bâtiment pour abriter les travaux de ce comité et de l'élaboration d'une méthodologie de recensement de la population policière. En revanche, la loi organique relative à la police congolaise n'a toujours pas été présentée au Parlement et les autorités sont réticentes à la démilitarisation statutaire prévue par ce texte<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Après la constitution de l'état-major, la seconde grande décision militaire du gouvernement « 1+4 » fut la nomination des commandants des régions militaires qui donna lieu à de très longues et complexes tractations. La règle en vigueur était de ne jamais confier un service de sécurité à la formation d'un des quatre vice-présidents mais de toujours doter un responsable d'un adjoint du bord politique opposé. En théorie, cela évitait le passage d'un service de sécurité sous le contrôle d'un seul parti mais cela a surtout créé une dynamique interne conflictuelle et compliquée à l'intérieur même des services de sécurité.

<sup>14</sup> Ils sont actuellement évalués à 70 000 pour une population congolaise de 60 millions et un territoire de 2,3 millions de km<sup>2</sup>.

<sup>15</sup> En RDC, la police nationale congolaise a un statut militaire depuis l'époque du mobutisme et de nombreux militaires ont intégré ses rangs, y compris depuis la fin de la transition. En revanche, des consignes de civilianisation des grades ont été données.

Dans le secteur militaire, la phase d'élaboration conceptuelle de la réforme s'est avérée plus problématique. Le projet de chaîne des paiements impliquait une séparation entre la chaîne de commandement et les responsables financiers des régiments. Cette séparation a été mal vécue par une hiérarchie militaire habituée à s'immiscer de façon intéressée dans les budgets de fonctionnement<sup>16</sup>. De plus, deux visions et deux plans de la future armée congolaise se sont opposés, l'un porté par le ministre favorable à « l'armée bâtisseuse » qui participe à la reconstruction du pays et l'autre par le chef d'état-major, plus enclin à une armée professionnelle conçue uniquement dans une optique de défense nationale. Cette opposition s'est résolue par la victoire du premier centre de pouvoir sur le second. La conception de l'armée bâtisseuse a finalement été présentée aux bailleurs lors de la Table ronde sur la RSS en février 2008, et ce en dépit de la cuisante défaite de novembre 2007 qui démontrait l'absence totale de professionnalisme des FARDC<sup>17</sup>. Le concept d'armée présenté par le ministre de la Défense comporte ainsi, en plus des missions habituelles des forces de défense, des missions « non classiques » de production (agricole) et construction (infrastructures publiques). Lors d'une rencontre avec les ambassadeurs, le ministre est revenu sur ces fonctions de l'armée, indispensables à ses yeux, dans un Etat en reconstruction et conformes au programme présidentiel dit des cinq chantiers<sup>18</sup>.

Dans le secteur judiciaire, la phase d'élaboration conceptuelle est terminée. Dans le sillage de l'audit multi-bailleurs du secteur de la justice, un plan d'action de réforme de la justice a été conçu durant le second semestre 2007 avec l'appui financier de la Grande-Bretagne et l'appui technique du Programme des Nations Unies pour le développement, de la France et de la Commission européenne. Malgré un changement de ministre, le plan d'action a été repris et avalisé par la nouvelle équipe ministérielle qui a mis à profit la Table ronde pour le présenter à l'ensemble des bailleurs.

Elaboré sous l'égide du comité mixte de justice, qui constitue le forum de dialogue ministère de la Justice/bailleurs de fonds, ce plan d'action de réforme de la justice congolaise comporte dix programmes qui répondent aux problèmes structurels de fonctionnement (finances, ressources humaines et formation, équipement), de politique judiciaire et de manque de connaissance de l'appareil judiciaire. Parallèlement à ce travail était conduite l'élaboration de plusieurs projets de lois qui

---

<sup>16</sup> En mars 2006, Jean-Pierre Bemba, à l'époque vice-président et maintenant prévenu à la Cour Pénale Internationale, révélait que l'état-major de l'armée détournait mensuellement 500 millions de francs congolais, soit environ 5 millions de dollars.

<sup>17</sup> La volonté de régler militairement le problème du Nord Kivu a conduit, entre septembre et décembre 2007, à une confrontation entre les FARDC et les troupes du général rebelle Laurent Nkunda, confrontation qui a tourné à l'avantage du second.

<sup>18</sup> Le président Kabila a développé un programme de reconstruction du pays axé autour de 5 chantiers dits prioritaires : eau et électricité, santé et éducation, infrastructures, logements et emploi (voir [www.cinqchantiers-rdc.com](http://www.cinqchantiers-rdc.com)).

restructurent le système judiciaire afin de donner corps au principe d'indépendance de la Justice (création du Conseil d'Etat, de la Cour Constitutionnelle, de la Cour de Cassation, du Conseil Supérieur de la magistrature). En 2007, des états généraux de la réforme pénitentiaire étaient organisés par le ministère de la Justice avec le soutien de la France, de la Commission européenne et de la MONUC tandis que trois codes (code pénitentiaire, code de l'organisation et de la compétence judiciaires, code pénal<sup>19</sup>) étaient rédigés avec l'appui de bailleurs dans le cadre de la modernisation du droit congolais. Actuellement, plusieurs bailleurs développent des programmes dans le secteur judiciaire qui visent davantage à lui donner des moyens de fonctionner qu'à le réformer. A la mi-2008, une quarantaine de projets réformateurs, allant de la protection des témoins au développement des tribunaux de paix qui sont la juridiction de base en RDC, étaient validés par les bailleurs et le gouvernement.

Dans la partie civile de la RSS (justice et police), des structures de dialogue avec les autorités congolaises ont été mises formellement en place et des feuilles de route réformatrices ont été validées par les autorités congolaises. Loin des espérances nées avant la fin de la transition, les premiers pas de la RSS se sont révélés laborieux : le secteur de la défense n'a toujours pas de cadre de concertation entre les bailleurs et les autorités nationales, le nouveau cadre législatif du secteur de sécurité est à l'état d'ébauche et surtout les autorités congolaises ont adopté une attitude d'évitement vis-à-vis de la demande de RSS. Reportée à plusieurs reprises, la table ronde n'a finalement eu lieu que sous la double pression des bailleurs et de la défaite militaire de novembre 2007. Elle n'a du reste pas convaincu ceux qui en faisaient une question de principe et a, au contraire, beaucoup déçu en démontrant à tous ceux qui en doutaient encore l'absence d'impulsion, de coordination et de vision des autorités nationales en matière de politique de sécurité. Au lieu de donner la priorité à la reconstruction et à la réforme des services de sécurité, les autorités ont préféré intervenir en 2007 contre la milice de Jean-Pierre Bemba en mars<sup>20</sup> et conduire de septembre à décembre une campagne militaire au Nord Kivu. De ce fait, dans le domaine de la RSS, 2007 a été une année blanche<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Les deux premiers sont, à ce jour, achevés.

<sup>20</sup> Les 22 et 23 mars, la garde présidentielle a chassé les miliciens de Jean-Pierre Bemba qui se trouvaient au centre de Kinshasa, faisant environ 500 morts et obligeant leur leader à se réfugier à l'ambassade sud-africaine puis au Portugal.

<sup>21</sup> Dans les universités africaines confrontées à de nombreux problèmes de fonctionnement, on parle « d'année blanche » quand les examens de fin d'année ne peuvent pas être organisés et que l'année est perdue en termes de diplôme.



# Entre réforme publique et exercice de style

---

En RDC, depuis la fin de la transition, la RSS oscille entre réforme publique balbutiante et exercice de style imposé par les bailleurs. Ces deux aspects transparaissent à travers cinq constatations-clés qui donnent la mesure du chemin parcouru depuis 2006 et indiquent les obstacles rencontrés et autres « oublis » volontaires. La RSS congolaise est une politique importée qui rencontre une forte résistance et subit la contrainte des enjeux de pouvoir à la fois nationaux et internationaux.

1) Tout d'abord, la RSS congolaise est incomplète et déséquilibrée. Deux services de sécurité importants – les renseignements civils et militaires et les services chargés du contrôle des frontières – sont hors de son champ. L'éventuelle inclusion de ces « centres névralgiques de la souveraineté » n'est pas à l'ordre du jour. En revanche, le secteur pénitentiaire en fait implicitement partie car, dans l'organisation administrative congolaise, il est inclus dans le système judiciaire et dépend directement du ministère de la Justice, à l'inverse des pays anglo-saxons qui disposent d'une administration pénitentiaire séparée. Etant en ruines, le système pénitentiaire concentre les violations des droits de l'homme (certains détenus meurent de faim, faute de budget), est fortement critiqué par les Nations Unies<sup>22</sup> et fait partie de la réforme du système judiciaire aussi bien pour les donateurs que pour les autorités congolaises. La RSS congolaise est donc partielle, quelques organismes importants restant par l'effet d'une convention tacite hors de la zone d'intervention de cette politique. Le déséquilibre d'intérêts est aussi patent entre la partie civile et la partie militaire de la RSS : en dépit des difficultés d'intervention dans la seconde, les coopérations étrangères bilatérales se sont précipitées en foule à la commission défense de la Table ronde pour être, il est vrai, assez rapidement déçues<sup>23</sup>.

2) La RSS congolaise est également caractérisée par l'absence d'une coordination/coopération interministérielle. Comme indiqué précédemment, à l'exception de la défense, chaque secteur est doté d'une

---

<sup>22</sup> Leandro Despouy, *op. cit.*

<sup>23</sup> Il convient ici de distinguer les développeurs institutionnels (Banque mondiale, Commission européenne, Banque Africaine de Développement, etc.) et les coopérations bilatérales. Les premiers n'ont pas de mandat les autorisant à travailler dans le secteur de la défense tandis que les secondes le peuvent souvent.

instance de dialogue mais il reste à élever ce dialogue au niveau interministériel. De nombreuses questions relèvent en effet de compétences croisées et mettent en jeu des intérêts institutionnels divergents, nécessitant ainsi des arbitrages politiques de haut niveau. En l'absence d'un responsable interministériel capable d'incarner ce niveau de discussion et de responsabilités, la promotion d'une approche intégrée de la RSS est extrêmement difficile. Il est *de facto* impossible de s'attaquer aux dossiers nécessitant une forte coordination interministérielle tels que la justice militaire, le contrôle démocratique des forces de sécurité, le contrôle des frontières, des armes de petit calibre, etc. A titre d'exemple, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, la justice militaire doit faire l'objet d'une réorganisation qui la rapproche de la magistrature civile, ce qui implique un dialogue encore inexistant entre les ministères de la Justice et de la Défense. De même, la redondance maintes fois signalée entre les compétences de la police des parquets sous l'autorité du ministère public et celles de la police judiciaire sous l'autorité du ministre de l'Intérieur n'a pas trouvé de solution, les deux autorités tenant jalousement à conserver chacune le contrôle d'une police. Repoussée en 2007 en raison des opérations militaires dans les Kivus, la Table ronde sur la RSS visait notamment à mettre en avant la nécessité d'une coordination interministérielle à travers une commission consacrée aux « questions transversales ». Cette commission est vite devenue la « commission balais » chargée de tous les sujets problématiques et impopulaires dans les commissions sectorielles. Les donateurs n'ont cependant pas abandonné l'idée d'un échelon de coordination interministérielle et multi-bailleurs. Une telle structure a vu le jour, en avril 2008, dans le cadre des groupes thématiques issus de la Déclaration de Paris sur la coordination de l'aide. Son officialisation n'a toutefois produit aucun résultat concret.

3) Un autre facteur essentiel pour comprendre les dynamiques de la RSS réside également dans la forte concurrence entre donateurs et institutions internationales dont l'un des enjeux principaux est d'exercer un pouvoir d'influence sur les autorités congolaises, voire directement sur leurs forces de sécurité. L'ONU et l'UE sont dans une situation d'émulation pour jouer le rôle de leader en matière de RSS, les missions du Conseil européen EUPOL – Kinshasa et EUSEC RD Congo s'étant vues confier, pour leur part, un mandat explicite sur ce thème avec pour consigne de se coordonner avec les interventions de la MONUC. Cette consigne traduit le fait que la question du *leadership* international de l'appui à la RSS n'a jamais été tranchée entre l'ONU et l'UE dont les intérêts institutionnels dans cette nouvelle politique publique sont très forts. Pour l'ONU, il en va de la justification d'une partie de son mandat de maintien de la paix 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), sachant que plusieurs Etats membres estiment avoir un rôle à jouer en Afrique et en matière de sécurité.

En RDC, cette émulation concurrentielle entre l'UE et l'ONU se traduit par une absence de coordination sincère et crée un appel d'air pour des « cavaliers solitaires », à la recherche d'un pouvoir d'influence à Kinshasa et/ou dans des forums internationaux. L'Angola, l'Afrique du Sud et, dans une moindre mesure et plus récemment, la Chine et les Etats-

Unis, mènent leur propre coopération militaire en dehors de tout cadre de référence collectif et de manière opaque<sup>24</sup>. De fait, ces coopérations bilatérales ne s'intègrent pas dans la logique d'un appui collectif et coordonné à la RSS mais relèvent plutôt de la coopération militaire classique. Du reste, la multiplication de ces « cavaliers solitaires » est recherchée par le gouvernement congolais qui, dès le début de 2007, a indiqué clairement sa préférence pour le bilatéralisme plutôt que le multilatéralisme dans le secteur de la sécurité. De la même façon, tout en participant à EUPOL-Kinshasa et EUSEC RD Congo, plusieurs pays européens maintiennent une coopération bilatérale volontariste (la Belgique dans le domaine de la défense ou la France dans le domaine de la police) ou développent une coopération trilatérale pour le plus grand bénéfice de l'Afrique du Sud. Les Pays-Bas, par exemple, appuient les initiatives de l'Afrique du Sud en RDC dans le domaine militaire tandis que la Grande-Bretagne appuie les initiatives du même pays dans le domaine policier. Outre les grandes puissances régionales (Angola et Afrique du Sud) et internationales (Chine et Etats-Unis), on retrouve, parmi les « cavaliers solitaires », des donateurs qui mènent une politique de multilatéralisme actif. Il en est ainsi du Japon qui soutient la création d'une police des frontières congolaises en finançant un projet de l'Organisation Internationale des Migrations. En dehors du secteur de la sécurité, le Japon apporte des contributions financières importantes au Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), à l'UNICEF ou encore au Plan Alimentaire Mondial (PAM) en RDC. Ces interventions s'inscrivent toutefois davantage dans le cadre de la politique nipponne de multilatéralisme visible que dans une recherche d'influence auprès des autorités congolaises.

Ainsi, malgré les mots d'ordre de coordination, en RDC, la coopération militaire et, dans une moindre mesure, la coopération policière représentent un marché particulièrement concurrentiel. Cette concurrence s'explique par la présence à Kinshasa de tous les donateurs significatifs, du retour politique sur investissement et de la préférence des autorités congolaises pour le bilatéralisme. De ce fait, l'absence de coordination qui règne au sein du gouvernement congolais contraste à peine avec le semblant de coordination qui est de mise au sein de la communauté internationale, toujours prompte à demander aux autorités nationales ce qu'elle n'est pas capable de faire elle-même.

4) Il faut également ajouter les problèmes induits par l'articulation fonctionnelle entre le programme de Désarmement-Démobilisation-Réinsertion (DDR) et la réforme du secteur de sécurité. L'intégration dans la police et dans l'armée des chefs de milices ainsi que d'une partie de leurs troupes était un des éléments de la négociation pour le retour à la

---

<sup>24</sup> Ce reproche est souvent adressé à la Chine qui entretient, de longue date, une coopération militaire avec la RDC (le président Kabila a reçu une formation militaire chinoise) et a procédé à plusieurs livraisons d'équipements militaires. Les Etats-Unis interviennent dans la formation de la justice militaire et ont proposé de former des éléments de la Force de Réaction Rapide prévue par le ministère congolais de la Défense, après la conférence de Goma en janvier 2008.

paix – qui n'a souvent été qu'un retour au calme, comme en Ituri où une poche active de rebelles se maintient.

De ce fait, le processus de DDR et d'intégration dans les forces de sécurité ne comportait pas de vérification de leur passé criminel et de dispositif de *vetting* (vérification des agissements des chefs de milices avant leur intégration dans l'armée conduisant éventuellement à l'interdiction d'appartenir aux forces armées et à des poursuites judiciaires). Aucune conditionnalité relative aux violations des droits de l'homme et aux crimes de guerre n'a figuré dans le DDR congolais alors que les associations internationales de droits de l'homme recommandent un *vetting* en bonne et due forme lors de ces opérations<sup>25</sup>. Le comportement actuel des forces armées sur le théâtre d'opération du Nord Kivu illustre cette crainte. A Nyanzale, zone sous contrôle gouvernemental, les violences sexuelles sont évaluées à environ 600 cas par mois et la « criminalité en kaki » se développe à Goma. Ce comportement des forces armées apporte des arguments forts en faveur du *vetting* et du dépassement du faux dilemme « paix versus justice ».

Cette critique morale d'une réinsertion des miliciens dans les structures de sécurité se double d'une critique sociale : la réinsertion dans la police et l'armée qui séduit tant les miliciens est une réinsertion en trompe-l'œil dans la mesure où ces institutions sont en ruines et ne fournissent pas à leurs agents un revenu décent. La réinsertion idéale pour tant de miliciens (devenir policier ou militaire) est largement un mirage, certes plus attractif que le retour à la vie civile, mais qui permet juste d'acquiescer les apparences de l'autorité publique sans en avoir les revenus légaux.

Sur un plan institutionnel, il est aussi paradoxal de tenter de réinsérer des individus dans des structures qui sont en cours de réforme, désorganisées et désargentées et qui doivent connaître en théorie une cure d'amaigrissement<sup>26</sup>. De ce point de vue, le manque de cohérence est total entre les réformateurs de l'armée qui prônent un dégraissage des effectifs et les experts du PNUD responsables du DDR qui privilégient l'accès aux forces de sécurité sans tenir compte de la faiblesse des moyens et des capacités de gestion de l'armée congolaise ou de l'impact négatif sur la cohésion des troupes. L'absence d'harmonisation entre les responsables du DDR et de la RSS est une preuve supplémentaire du manque de coordination au sein de la communauté des bailleurs. Sous prétexte de stabilisation sociale, le transfert d'effectifs importants de

---

<sup>25</sup> Alexander Mayer-Rieckh & Pablo De Greiff, « Justice as prevention : vetting public employees in societies in transition », *ICTJ*, Social Science Research Forum, 2007.

<sup>26</sup> Les effectifs de la fonction publique congolaise sont estimés à environ 600 000 personnes et la Banque mondiale souhaiterait une réduction d'environ 100 000 employés. Cette « cure d'amaigrissement » est en discussion sans résultat depuis plusieurs années et, dans le secteur de la sécurité, l'armée et la police sont visées non pas tant parce qu'elles ont trop de personnel mais parce qu'elles ont un personnel en grande partie inutile.

miliciens dans l'armée ou/et la police entrave davantage qu'il ne facilite les efforts de réforme de ces institutions en gonflant leurs effectifs avec du personnel illettré, non formé et sans doute non formable, à l'instar des *Mai-Mai*, ces guerriers magiques issus du Congo profond qui se livrent à des rituels d'invincibilité<sup>27</sup>. L'accalmie relative obtenue avec cette promesse d'emplois dans l'armée ou la police s'obtient ainsi aux dépens de la réforme de ces institutions.

5) Enfin, il ne faut pas négliger la dimension financière de la RSS ce qui a souvent été le cas jusqu'à présent. Si le fonctionnement financier de l'armée et de la police ont fait l'objet de réflexions et même de projets (le plus abouti étant celui de la chaîne des paiements dans l'armée que le *Department for International Development*<sup>28</sup> souhaite répliquer dans la police), le coût de la reconstitution de l'armée ou de la police, voire de toute la RSS, fait partie des sujets tabous. Conscients d'être incapables de mobiliser les sommes nécessaires et opposés à l'aide budgétaire en raison du mauvais état du système financier congolais et d'expériences malheureuses<sup>29</sup>, les bailleurs ont développé une stratégie d'évitement de ce sujet qu'ils renvoient aux autorités congolaises, tout en sachant que le Trésor Public est à la fois poreux et exsangue<sup>30</sup>. En réaction, le gouvernement congolais a transformé la Table ronde sur la RSS en conférence des donateurs mais sans succès : la majorité des pays étant incapables d'annoncer des contributions significatives, ils ont réussi à prohiber les annonces publiques tandis que les autorités congolaises se sont décrédibilisées en faisant des chiffrages irréalistes et extravagants (1,4 milliards de dollars pour la seule réforme de la police, 160 millions pour la réforme de la justice). Force est de reconnaître que la dissimulation des effectifs militaires (les chiffres oscillent entre 120 et 175 000) et du budget réels de la Défense, dont les opérations s'effectuent pour une large part hors procédure budgétaire ordinaire<sup>31</sup>, ne facilite pas un débat technique et sincère sur un aspect central mais non-dit de la RSS au Congo : le financement du secteur de la sécurité à un niveau adéquat.

---

<sup>27</sup> Koen Vlassenroot & Franck Van Acker, « Les *Mai Mai* et les fonctions de la violence milicienne dans l'Est du Congo, *Politique Africaine*, n°84, décembre 2001, pp. 103-116.

<sup>28</sup> Ou *DFID*. Ministère britannique du développement international

<sup>29</sup> L'octroi de l'aide budgétaire est conditionné par plusieurs critères, dont l'un est l'état du système budgétaire du pays bénéficiaire. Les analyses de la Banque mondiale et de la Commission européenne ont montré que les finances publiques congolaises ne remplissaient pas les critères de base pour recevoir ce type d'aide. En outre, l'aide budgétaire comporte un risque plus élevé de détournements et les bailleurs en ont déjà fait l'expérience douloureuse dans d'autres pays.

<sup>30</sup> Après l'analyse générale des finances publiques réalisée par l'Union européenne et la Banque mondiale, le *DFID* veut effectuer une analyse spécifiquement consacrée aux finances publiques affectées au secteur de la sécurité.

<sup>31</sup> Comme l'a encore remarqué le dernier rapport de la Cour des Comptes de la RDC (*Audit des dépenses publiques du 1<sup>er</sup> décembre 2006 au 28 février 2007*). Actuellement, les autorités congolaises dépensent entre 5 et 8 dollars par mois et par soldat selon les données budgétaires.



# Les apories de la RSS congolaise

---

En définitive, l'un des principaux problèmes de la « RSS congolaise » réside dans son label de produit d'importation : depuis ses débuts, elle paraît davantage induite par l'offre que par la demande et prend parfois l'allure d'un exercice de style artificiel – comme l'a montré l'échec de la Table ronde de février 2008 qui n'a abouti ni à une vision commune ni à des projets concrets.

On retrouve là une problématique classique des politiques de développement pensées au Nord pour être appliquées au Sud. L'exportation des politiques de développement s'est souvent heurtée aux réalités socio-économiques différentes et peu analysées des pays du Sud, au déficit de moyens ou/et de volonté politique pour les mettre en œuvre. Les pays du Sud se sont adaptés à ces politiques exportées et mal conçues en s'y opposant frontalement ou, plus souvent, en rusant afin de retirer les bénéfices d'une soumission feinte à la Banque mondiale ou au Fonds Monétaire International. Cette leçon du monde du développement devrait être méditée par les promoteurs actuels de la RSS, tant elle est répandue en Afrique et tant la RDC actuelle, en pleine redécouverte de sa souveraineté malmenée, est sensible à toute forme d'imposition étrangère.

Le *déficit de consensus politique*, désormais évident, entre autorités nationales et bailleurs concernant la RSS condamne cette politique à n'être qu'un jeu de pressions diplomatiques souvent contradictoires et très éloignées de la sacro-sainte « appropriation » à laquelle se réfèrent la quasi totalité des donateurs<sup>32</sup>.

Le désaccord porte sur la nécessité même d'une réforme en profondeur des organes de sécurité. Ainsi, la démilitarisation de la police nationale congolaise, le format de l'armée et ses missions, la restructuration des services financiers de l'armée et de la police, la supervision parlementaire ou encore l'implication de la société civile en tant que partenaire et évaluateur des politiques de sécurité ne sont pas favorablement perçues. Ni la démocratisation du système de sécurité, ni la « remise en ordre » des finances des forces de sécurité ni même la gestion du personnel ne semblent prioritaires aux yeux des autorités nationales qui privilégient plutôt l'équipement, notamment opérationnel, de la police et de

---

<sup>32</sup> L'appropriation est un des principes de la politique d'aide au développement actuelle selon lequel les pays du Sud doivent élaborer leurs propres stratégies de développement et coordonner l'aide reçue. Les pays donateurs doivent s'aligner sur ces stratégies (cf. *Déclaration de Paris*, 2005).

l'armée et des options opposées à la réforme. Ainsi, au lieu d'unifier les polices au sein d'une police nationale civile, les autorités congolaises ont préféré intégrer plus de militaires dans les rangs de la police<sup>33</sup>, créant en 2007 la police des frontières. Dans le domaine de la défense, le ministre souhaite la création d'une force de réaction rapide de douze bataillons sans se préoccuper de l'absence totale d'administration militaire. Loin de vouloir soumettre les forces de sécurité au contrôle démocratique du Parlement, de réformer leur fonctionnement ou leur comportement à l'égard des civils, le gouvernement souhaite accroître leur capacité d'action dans une optique assez éloignée de « l'usage républicain de la force ». Le désaccord sur les finalités immédiates d'une armée ou d'une police « réformée » est ici clairement politique.

Cette absence de consensus se fait aujourd'hui cruellement sentir et souligne le caractère éminemment politique de la RSS. Il peut être tentant de la considérer comme une simple opération technique de reconstruction institutionnelle sur le modèle « former et équiper », ce qui permet de revenir aux schémas de la coopération traditionnelle et d'éviter une politisation qui paraît intuitivement contre-productive et préjudiciable à la nature du travail de police, de défense et de justice. Dans ce dernier cas, la non-politisation est même élevée au rang de principe par la séparation des pouvoirs. Or, quel que soit le pays concerné, la sécurité et l'organisation des forces de sécurité relèvent du pouvoir politique et posent des problèmes politiques. Même les abandons discrets de ce qui constitue le cœur de la RSS et semble le plus problématique (le contrôle civil, la gestion financière transparente, etc.) ne suffiront pas à dissimuler les enjeux politiques de cette réforme.

De ce point de vue, comme toute politique publique, la RSS est avant tout victime de ses *contradictions*. Ni coordonnée, ni systémique, contrairement à ce que recommande l'OCDE, la RSS est un jeu de forces et de pressions s'exerçant dans un contexte fortement concurrentiel et qui se matérialise dans des projets partiels à la complémentarité hypothétique. Loin de donner l'impression d'un ensemble cohérent, la RSS congolaise ressemble davantage à un *patchwork*.

Cette absence de cohérence tient à la fois aux structures de sécurité qui, en RDC comme ailleurs, ne font pas système : profondément désarticulées, elles sont rivales, rétives à toute tentative de coordination et ont des loyautés et animosités multiples et complexes. En outre, du côté des donateurs, aucun chef de file n'a été désigné pour la RSS et les initiatives bilatérales s'ajoutent aux initiatives trilatérales qui se superposent aux initiatives multilatérales sans aucune exclusive. Cette confusion auto-entretendue cache mal la pauvreté d'une RSS qui, au bout de deux ans, a peu de résultats à son actif. Elle se focalise davantage sur le cadre de coopération que sur la substance, se traduit le plus souvent par le triptyque de la coopération militaire classique (« construire, former et équiper ») et

---

<sup>33</sup> La création de la Garde Militaire Intégrée par le chef de la police, le général John Numbi, a été l'occasion de faire entrer des militaires qui lui sont fidèles dans la police.

laisse de côté les questions délicates et complexes de capacités de gestion, de financement, de lutte contre la corruption, d'articulation entre le pouvoir civil et le pouvoir militaire, de gouvernance démocratique de la sécurité, etc.

Par ailleurs, l'expérience congolaise conduit aussi à s'interroger sur la *pertinence du lien entre maintien de la paix et RSS*. Les sorties de crise sous « contrôle international » constituent-elles les meilleures opportunités de RSS ? La proximité du maintien de la paix et de la RSS qui s'est imposée depuis plusieurs années est-elle réellement pertinente ? Comme le montre la RDC, la sortie de conflits est une période de grande fragilité politique et d'urgences sécuritaires qui ne paraît pas favorable à une réforme en profondeur. De fait, deux ans après les élections, le nouveau gouvernement est toujours tenu en échec par une rébellion dissidente au Nord Kivu et il a dû faire face à une jacquerie politico-religieuse au Bas Congo<sup>34</sup>.

En période post-transition, la nécessité de la réforme et la capacité de réformer sont inversement proportionnelles. Les arguments en faveur d'une RSS sont certes nombreux et visibles (ne seraient-ce que les exactions quotidiennes d'une armée paupérisée) mais les capacités politiques et techniques de mener une réforme sont au plus bas, pour des raisons qui vont du partage du pouvoir à l'absence de cadres formés en passant par la pression sécuritaire et la prégnance de la corruption. Institutionnellement, les périodes de paix et de stabilité (l'enjeu politique est amoindri, l'appareil sécuritaire n'est plus soumis à la loi de l'urgence, etc.) paraissent plus propices à une réforme de cette ampleur, même si l'incitation semble moindre et les institutions de sécurité plus solides, donc potentiellement plus résistantes. Mais réforme-t-on bien et profondément sous le coup de l'urgence et de la nécessité ou se contente-t-on alors de quelques actions superficielles ?

Les responsables des opérations de maintien de la paix objecteront certainement que la RSS fait partie intégrante du processus de stabilisation, mais c'est oublier qu'une réforme de longue durée ne peut être un *quick fix* de la stabilisation. En d'autres termes, attendre des effets stabilisateurs à court terme de la RSS (comme, par exemple, une amélioration de l'environnement sécuritaire dans la capitale congolaise) est un espoir mal placé et contradictoire.

Comme toute politique publique, la RSS est une entreprise de longue haleine dont les résultats s'inscrivent et doivent être évalués dans la durée. La recherche d'effets de court terme (par exemple, fournir un emploi stable aux miliciens) conduit généralement à sacrifier le long terme, c'est-à-dire la légitimité et l'efficacité institutionnelles.

---

<sup>34</sup> En mars 2008, un mouvement politico-religieux (*Bundu dia Kongo*) a contesté les autorités mises en place par le nouveau gouvernement au Bas Congo et a basculé dans la violence. Les autorités ont réagi par une répression policière féroce qui a fait de nombreuses victimes (cf. Enquête spéciale sur les événements de février/mars au Bas Congo, MONUC).



# Conclusion

---

Il n'est pas sûr que la recherche de la réforme du secteur de sécurité en République démocratique du Congo s'achève par une « réforme retrouvée ». En revanche, cette recherche met en lumière une demande allogène de RSS portée par deux catégories d'acteurs (gouvernements étrangers et organisations internationales) engagées dans des concurrences stériles et donc une dialectique antagonique qui se retrouve à la fois entre autorités nationales et communauté internationale ainsi qu'au sein même de cette dernière. Cette dialectique aboutit à une réforme au ralenti qui se concentre sur les formes (notamment les cadres de concertation) et non la substance. La RSS n'a donc enregistré jusqu'à présent aucune amélioration substantielle en matière de respect du droit, de contrôle financier, de lutte contre la corruption, d'indépendance de la justice et de restructuration organisationnelle.

De l'Afghanistan à la Centrafrique en passant par Haïti et la Guinée Bissau, les Etats « faillis » ou fragiles se révèlent finalement bien plus résistants que prévu aux RSS et autres réformes de gouvernance importées. Leur capacité de laisser s'enliser, de bloquer ou de dévier n'importe quelle réforme venue de l'étranger contraste fortement avec la faiblesse de leurs moyens humains et financiers. Ce contraste prévaut aussi du côté du monde du développement et un peu de comparatisme devrait permet de comprendre ce paradoxe.

Les vicissitudes de la politique de développement ont démontré que l'approche par les besoins nous fait souvent oublier que le problème fondamental réside dans la *volonté de faire* plus que dans les *moyens de faire*. Ceux-ci peuvent être fournis par l'aide étrangère, qui ne peut en revanche ni générer ni même acheter la volonté de faire quand celle-ci est défaillante. Par ailleurs, la convergence des intentions locales et étrangères est, trop souvent mais à tort, présumée à la fois par ignorance du contexte d'intervention et arrogance des puissances intervenantes. Le bien-fondé des réformes proposées par les institutions financières internationales est pensé comme une évidence partagée par les pays du Sud, tout comme sont sous-estimés, voire incompris, les rationalités et les intérêts locaux. Ce sont vers eux qu'il faut porter l'analyse afin de comprendre et d'anticiper les résistances et autres stratagèmes d'évitement développés par les acteurs locaux. Ceux-ci sont capables de s'adapter, de dévier et de contourner les réformes importées, voire de feindre l'adhésion afin d'en profiter politiquement et financièrement sans devoir les appliquer. Ruser est la force du pauvre contre le riche et, dans ce rapport, le gagnant n'est pas celui qu'on imagine. Pour comprendre l'échec de la RSS, il ne faut pas seulement se placer du côté de cette politique et décrypter ses



*Sébastien Melmot / Candide au Congo*

lacunes, ses incohérences et ses postulats infondés : il faut aussi et surtout décoder les acteurs locaux dans leurs cultures, leurs politiques et leurs stratégies car ils ne sont pas les objets passifs de réformes de gouvernance pensées pour eux mais sans eux.

# Références

---

## Documents officiels

Cour des Comptes, *Audit des dépenses publiques*, Kinshasa, février 2008.

DESPOUY Leandro, *Conseil des droits de l'homme*, « Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats », 11 avril 2008.

GAT/OCAP, *Budget 2007 : des objectifs marginalisés*, Kinshasa, 2007.

Ministère de la défense nationale et des anciens combattants, *Feuille de route pour la mise en œuvre du plan directeur global de la réforme de l'armée*, Kinshasa, 2008.

Ministère de la Justice et des droits humains, *Plan d'actions de réforme de la Justice*, Kinshasa, 2008.

MONUC, *Enquête spéciale sur les événements de février-mars au Bas Congo*, Division des droits de l'homme, mai 2008.

OCDE, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, mars 2005.

OCDE, Manuel OCDE CAD sur la Réforme des systèmes de sécurité, 2007.

## Monographies

BOSHOFF Henry, *The Demobilisation, Disarmament and Reintegration Process in the DRC, A Never-Ending Story*, Situation Report, Institute for Security Studies, 2 juillet 2007.

CHATAIGNER Jean-Marc & MAGRO Hervé, *Etats et sociétés fragiles, entre conflits, reconstruction et développement*, Karthala, Paris, 2007.

COASE Ronald, *L'Entreprise, le marché et le droit*, Editions d'organisation, Paris, 2005.



COLLIER Paul, *Breaking the Conflict Trap : Civil War and Development Policy*, World Bank Publications, Washington, 2003.

DAHRENDORF Nicola, *Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform : The Case of DR Congo*, Case Study Report, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Genève, 2007.

ERIKSSON BAAZ Maria, *Why do soldiers rape? Gender, violence and sexuality in the DRC armed forces*, Working paper, School of Global Studies, Université de Göteborg, 26 juin 2008.

STEPPUTAT Finn, BUUR Lars, & JENSEN Steffen, *The Security-Development Nexus*, HSRC Press, Cape Town, 2007

### Articles de revues

JUSTICE PLUS, *Ituri : l'armée n'a pas fait la différence*, Rapport, 10 février 2007.

KETS Evert, « The urgent need for a renewed SSR effort in the DRC », Clingendael Conflict Research Unit, *Policy Brief*, mai 2007.

MAYER-RIECKH Alexander & DE GREIFF Pablo, « Justice as prevention : vetting public employees in societies in transition », *ICTJ*, Social Science Research Council, 2007.

POURTIER Roland. « L'Afrique centrale dans la tourmente. Les enjeux de la guerre et de la paix au Congo et alentour », *Hérodote*, n° 111, 2003, pp. 11-39.

THAKUR Monika, « Demilitarising militias in the Kivus », Institute for Security Studies, *African Security Review*, 17.1, 2008, pp. 52-67.

VIRCOULON Thierry, « Transposer l'Etat de droit dans les " Failed States " ? Réflexions à partir d'une expérience africaine », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 55, premier trimestre 2004, pp. 205-218.

VIRCOULON Thierry, « Ambiguïtés de l'intervention internationale en République démocratique du Congo », *Politique africaine*, n° 98, juin 2005, pp. 79-85.

VLASSENROOT Koen, « Violence et constitution de milices dans l'Est du Congo : le cas des Maii-Maii », in *L'Afrique des Grands Lacs*, Annuaire 2001-2002, L'Harmattan, Paris, 2003.

VLASSENROOT Koen & VAN ACKER Franck, « Les Maii Maii et les fonctions de la violence milicienne dans l'Est du Congo », *Politique africaine*, n° 84, décembre 2001, pp. 103-116.

# Informations aux lecteurs

---

Si vous êtes intéressé(e) par d'autres publications de la collection, veuillez consulter la section « Focus stratégique » sur le site Internet de l'Ifri :

<http://www.ifri.org>

Les derniers numéros publiés de la collection « Focus stratégique » sont :

- Paul Haéri and Laurent Fromaget, *Stabiliser autrement ? Les équipes provinciales de reconstruction (PRT) en Afghanistan*, Focus stratégique n° 4, Ifri, janvier 2008

[http://www.ifri.org/files/Securite\\_defense/Focus\\_strategique\\_4\\_FromagetHaeri\\_PRT.pdf](http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_strategique_4_FromagetHaeri_PRT.pdf)

- Christopher S. Chivvis, *Birth of Athena : The Uncertain Future of European Security and Defense Policy*, Focus stratégique n° 5, Ifri, mars 2008

[http://www.ifri.org/files/Securite\\_defense/Focus\\_strategique\\_5\\_Chivvis\\_PESD.pdf](http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_strategique_5_Chivvis_PESD.pdf)

- Marc Hecker, *Du bon usage de la terreur*, Focus stratégique n° 6, Ifri, avril 2008

[http://www.ifri.org/files/Securite\\_defense/Focus\\_strategique\\_6\\_Hecker\\_Terreur.pdf](http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_strategique_6_Hecker_Terreur.pdf)

- Jean-Bernard Véron, *L'aide au développement face à la guerre*, Focus stratégique, n° 7, mai 2008

[http://www.ifri.org/files/Securite\\_defense/Focus\\_7\\_Veron\\_aide\\_developpement\\_guerre.pdf](http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_7_Veron_aide_developpement_guerre.pdf)

- Philippe Coquet, *La notion de partage capacitaire en question*, Focus stratégique n° 8, juin 2008

[http://www.ifri.org/files/Securite\\_defense/Focus\\_strategique\\_8\\_Coquet\\_partage\\_capacite.pdf](http://www.ifri.org/files/Securite_defense/Focus_strategique_8_Coquet_partage_capacite.pdf)