



L'ancien se meurt et le nouveau ne veut (encore) naître

LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ
EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Hans Hoebeker, Christian Chiza
et Bienvenu Mukungilwa

SÉRIE INSECURE LIVELIHOODS

La série Insecure Livelihoods publie des informations et des analyses sur la complexité des conflits et de la sécurité en République démocratique du Congo. Ses rapports sont basés sur des recherches indépendantes, non partisans, collaboratives et de terrain.

AUTEURS

Hans Hoebeke est consultant et chercheur senior associé à l'Institut Egmont à Bruxelles. Auparavant, il était l'analyste principal de International Crisis Group sur la République démocratique du Congo.

Christian Chiza est doctorant à l'Université Catholique de Louvain et chercheur au GEC-SH, basé à l'Institut Supérieur Pédagogique de Bukavu, en République démocratique du Congo.

Bienvu Mukungilwa est assistant de recherche au CERUKI et chercheur au GEC-SH, respectivement basés à l'Institut Supérieur Pédagogique de Bukavu, en République démocratique du Congo.

CONFLICT RESEARCH GROUP (CRG)

Directeur : Koen Vlassenroot

Directeur de recherche : Christoph Vogel

Responsable projet et formation : Michel Thill

www.ugent.be/ps/conflict-ontwikkeling/crg/en

GROUPE D'ÉTUDES SUR LES CONFLITS ET LA SÉCURITÉ HUMAINE (GEC-SH)

Directeur : Godefroid Muzalia

Chargés de projet : Francine Mudunga, Elisée Cirhuza et Cubaka Muderhwa

www.gecshceruki.org

GOVERNANCE IN CONFLICT NETWORK (GIC)

Coordinateur : Tomas van Acker

www.gicnetwork.be

PUBLISHING

Traduction : Martial Kashori

Designer: Marie Wynants, achttien.eu

© 2022 Governance in Conflict Network, basé à l'Université de Gand, Belgique



L'ancien se meurt et le nouveau ne veut (encore) naître

LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

**Hans Hoebeke,
Christian Chiza et
Bienvenu Mukungilwa**



Sommaire exécutif

Au cours des deux dernières décennies, les efforts de réforme du secteur de la sécurité (RSS) ont constitué une partie importante et visible du soutien international à la République démocratique du Congo (RDC). Durant la majeure partie de cette période, le gouvernement Kabila (2001-2019) n'a fait preuve que d'un faible engagement en faveur d'une réforme efficace. Ainsi, au cours de la crise électorale qui a débuté en 2015, la plupart des donateurs et partenaires internationaux ont quitté la scène et suspendu leurs programmes et soutien. Le bilan des réalisations des 20 dernières années se révèle donc plutôt dérisoire. Le Président Tshisekedi et la plupart de ses alliés les plus proches ont peu de liens directs avec l'armée ou la police, contrairement au gouvernement précédent. Néanmoins, des annonces importantes concernant le secteur de la sécurité ont été faites, et reste à voir comment elles se concrétiseront dans les années à venir. Le présent rapport est le premier examen systématique de la RSS en RDC depuis le début de la présidence de Tshisekedi. Il analyse l'état général des forces de sécurité congolaises dans le contexte de l'état de siège proclamé depuis mai 2021 dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri.

Table des matières

1 INTRODUCTION	6
2 RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ : FORMATION OU SIMPLE RAVITAILLEMENT ?	10
2.1 Les décennies perdues (2001-2019) : La RSS sous Kabila	12
2.2 La « réforme » vue de l'intérieur	20
3 L'ÉTAT DES LIEUX DES FORCES DE SÉCURITÉ CONGOLAISES	23
3.1 Un lumpenprolétariat en uniforme ?	25
3.2 Bancarisation et gestion des ressources humaines	30
3.3 Des conflits permanents	35
4 UN NOUVEAU DÉPART AVEC LE PRÉSIDENT TSHISEKEDI ?	40
4.1 L'État de siège : s'attaquer à une « mafia »	44
4.2 Une attention politique accrue ?	50
4.3 Le retour des partenaires ?	52
5 CONCLUSION	54

Introduction

Au cours des deux dernières décennies, les efforts de réforme du secteur de la sécurité (RSS) ont constitué une partie importante et visible du soutien international à la République démocratique du Congo (RDC). Durant la majeure partie de cette période, le gouvernement Kabila (2001-2019) n'a fait preuve que d'un faible engagement en faveur d'une réforme efficace. En plus, au cours de la crise électorale qui a débuté en 2015, la plupart des bailleurs et partenaires internationaux ont quitté la scène et suspendu leurs programmes et soutien. Le bilan des réalisations sous le régime de Kabila se révèle donc plutôt dérisoire. Les forces de sécurité et de défense se trouvent aujourd'hui dans un état déplorable et restent responsables d'une grande partie des violences contre les civils et des violations des droits humains. La situation sécuritaire ne s'est pas améliorée et la population continue de se méfier de ces services. La gestion des ressources humaines, les salaires et réformes législatives nécessitent de toute urgence une attention particulière.

Les dynamiques politiques à Kinshasa de 2021 offrent une nouvelle opportunité pour une réforme fondamentale, y compris la RSS (le Président Tshisekedi, après deux ans d'une coalition chancelante, ayant réussi à écarter le réseau politique et commercial de l'ancien président Kabila). Le Président Tshisekedi et la plupart de ses alliés les plus proches ont peu de liens directs avec l'armée ou la police, contrairement au gouvernement précédent. Cependant, ce manque d'affinité et de réseau avec les forces de sécurité et de défense n'a pas empêché Tshisekedi de tendre rapidement la main aux forces armées, montrant un intérêt pour les conditions de vie des hommes de troupe, tout

en recherchant, à des moments politiques décisifs, le soutien symbolique des commandants militaires.¹ En outre, il a procédé à des remaniements prudents du commandement de l'armée. De nombreux éléments indiquent également que le système judiciaire dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour lutter contre l'impunité et qu'il est utilisé comme un outil de lutte contre la corruption.

La sécurité, la RSS et la réforme de la justice, bien qu'étant déjà une priorité politique depuis le début de sa présidence, figurent en proéminence dans le programme annoncé en avril 2021, du nouveau gouvernement de l'Union Sacrée de la Nation (USN).² Un autre moment décisif de ce gouvernement a été la décision prise le mois suivant de déclarer l'état de siège dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri à l'est du pays. Ces intentions, cependant, ne se traduisent pas automatiquement par des réformes substantielles. Le fait de déclarer l'état de siège était également une réponse à la pression croissante d'une population locale exaspérée à l'est du pays.³ Cette décision a été de plus en plus critiquée pour avoir mis la charrue avant les bœufs, en raison de l'état des forces de sécurité, de la complicité de plusieurs de leurs membres dans les violences et de l'absence apparente de résultats.⁴ Sur le plan politique, l'état de siège a conduit à une communication accrue du gouvernement sur les questions de sécurité et à un rapport intéressant du Parlement, liant la mise en œuvre de l'état de siège à une réforme structurelle nécessaire.⁵

¹ Voir <https://laprosperiteonline.net/2019/02/05/nation/rdc-felix-tshisekedi-communie-avec-les-militaires-et-leurs-familles/> mais aussi <https://www.radiookapi.net/2020/12/01/actualite/securite/rdc-les-officiers-generaux-et-superieurs-des-fardc-et-de-la-police> et <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-des-officiers-fardc-reaffirment-leur-soumission-au-commandant-supreme-felix-antoine-tshisekedi/>

² Plan d'Actions 2021-2023 Construire un État fort, prospère et solidaire ; Gouvernement de l'Union Sacrée de la Nation ; Premier Ministre ; Kinshasa ; avril 2021.

³ Nyenyezi Bisoka A., Vlassenroot K.; Corruption in the Congolese Army : Three Lessons for Modern Democracies ; Commentary, Institut Egmont , 5 octobre 2021, sur <https://www.egmontinstitute.be/corruption-in-the-congolese-army-three-lessons-for-modern-democracies/>.

⁴ Voir <https://www.dw.com/fr/rdc-ituri-nord-kivu-violence-urgence-tshisekedi-lucha/a-57417001> et <https://www.jeuneafrique.com/1265265/politique/rdc-la-lucha-en-guerre-contre-letat-de-siege>.

⁵ Rapport synthèse des auditions sur l'évaluation de l'état de siège proclamée par l'ordonnance N°21/015 du 03 mai 2021, sur une partie du territoire de la République Démocratique du Congo, tel que prorogé à ce jour ; Commission Défense et Sécurité ; Assemblée Nationale, RDC, Kinshasa, août 2021.

L'état de siège est une déclaration cruciale d'intention politique et exprime un sentiment d'urgence politique à affronter les problèmes.

À plus long terme, et comme indiqué dans le plan de transition prévoyant le retrait progressif de la mission des Nations Unies, le lien étroit entre la capacité du gouvernement congolais à protéger ses citoyens et le retrait de la MONUSCO constitue une raison supplémentaire de promouvoir la RSS. Le plan de transition met l'accent sur le développement de la capacité opérationnelle des Forces Armées de la République démocratique du Congo (FARDC).⁶ Il est donc probable que les programmes traditionnels de formation et d'équipement se multiplieront. Il faut, cependant, se garder de confondre ces activités avec les réformes structurelles nécessaires à la mise en place de forces de sécurité responsables, durables et efficaces. Sous la direction du Président Tshisekedi, la RDC cherche à nouveau activement à renouveler ses partenariats bilatéraux en matière de sécurité avec ses partenaires traditionnels tels que les États-Unis, l'Union européenne, la France et la Belgique, et avec des partenaires plus récents comme l'Égypte et les Émirats arabes unis (EAU). La préférence internationale pour ces programmes limités risque néanmoins d'être renforcée par les préoccupations croissantes et controversées concernant la présence de réseaux terroristes (ayant des liens internationaux) au Nord Kivu et en Ituri. Un soutien opérationnel est donc certes le bienvenu, mais l'expérience récente de l'état de siège nous rappelle que l'efficacité de la réponse du gouvernement dépendra largement d'une réforme plus profonde.

Le présent rapport constitue le premier examen systématique de la RSS en RDC depuis le début de la présidence de Tshisekedi. Il analyse l'état général des forces de sécurité congolaises et couvre l'état de siège dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri. Il s'appuie sur un travail de terrain effectué au Nord-Kivu et au Sud-Kivu en mai et juin 2021 ainsi que sur une série de communications et d'entretiens avec des diplomates et des décideurs politiques à Kinshasa et à Bruxelles. Le travail de terrain a été considérablement

⁶ Plan de transition et compte rendu des discussions pour le retrait échelonné, responsable et durable de la MONUSCO, Groupe Conjoint de Travail, Septembre 2021.
<https://www.primature.cd/public/2021/09/16/signature-du-plan-de-transition-pour-le-depart-echelonne-de-la-monusco-de-la-republique-democratique-du-congo/>.

affecté par les restrictions de voyage dans le contexte Covid-19, l'éruption du volcan Nyiragongo et la déclaration de l'état de siège dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri. Par conséquent, il a fallu mener davantage de travail de terrain dans le Sud-Kivu et organiser certains entretiens à distance par le biais de plusieurs plateformes en ligne.

La société civile congolaise, plusieurs dirigeants politiques, dont le président Tshisekedi, le gouvernement de l'USN dans son programme de gouvernement d'avril 2021 et des membres du Parlement ont vivement inscrit la RSS à leur agenda politique.⁷ Au-delà d'une analyse des tendances et dynamiques à long terme de la RSS en RDC, ce rapport vise à contribuer et à stimuler davantage le débat politique sur la RSS en RDC. Grâce aux contributions précieuses des membres des forces de sécurité, il vise à aider à combler le vide entre la discussion stratégique et les réalités difficiles sur le terrain.

⁷ Rapport synthèse des auditions sur l'évaluation de l'état de siège proclamée par l'ordonnance N° 21/015 du 03 mai 2021, sur une partie du territoire de la République Démocratique du Congo, tel que prorogé à ce jour ; Commission Défense et Sécurité ; Assemblée Nationale, RDC, Kinshasa, août 2021. Inscire en priorité la réforme du secteur de sécurité et de justice en RDC – Note à l'attention de son excellence Monsieur le Premier Ministre du Gouvernement de la République Démocratique du Congo, RRSSJ, Kinshasa, mars 2021 ; Kabengele Kalonji E. et al. ; État des lieux de la réforme de l'Armée et rôle de la Société civile dans la supervision du secteur de la Défense ; RRSSJ, Cordaid, ASSN ; juin 2021.

2 |

Réforme du secteur de la sécurité : Formation ou simple ravitaillement ?

C'est à la fin des années 1990 que le concept de réforme du secteur de la sécurité est apparu comme un élément clé des paradigmes de la consolidation de la paix et de la reconstruction de l'État. Depuis lors, c'est devenu un élément incontournable dans la programmation internationale dans les transitions post-conflit et post-autoritaire. Les définitions de la RSS sont nombreuses et variées. Les Nations unies (ONU) définissent la RSS comme suit :

un processus d'analyse, d'examen et d'application aussi bien que de suivi et d'évaluation mené par les autorités nationales, et visant à instaurer un système de sécurité efficace et responsable pour l'État et les citoyens, sans discrimination et dans le plein respect des droits de l'homme et de l'État de droit.⁸

Ainsi, la RSS repose sur un ensemble de suppositions importantes : il existe une opportunité de changement, la réforme bénéficie d'une « appropriation nationale » et elle est soutenue par des partenaires extérieurs. Le contrôle

⁸ « Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité », Rapport du Secrétaire général, Nations Unies, 23 janvier 2008, p. 6. (<https://digitallibrary.un.org/record/619044?ln=fr>). Le 28 avril 2014, le Conseil de sécurité des Nations unies a également adopté une résolution (S/RES/2151) sur la réforme du secteur de la sécurité. Cette résolution reconnaît les nombreuses missions qui ont été entreprises en Afrique et souligne la centralité de l'appropriation nationale. L'Union africaine (UA) définit la RSS comme « le processus par lequel les pays formulent ou réorientent les politiques, les structures et les capacités de leurs institutions et groupes engagés dans le secteur de la sécurité, afin de les rendre plus efficaces, efficaces et sensibles au contrôle démocratique et aux besoins de sécurité et de justice de la population ». Cadre politique de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité, adopté lors de la 20e session ordinaire de l'Assemblée de l'Union, Addis-Abeba, Éthiopie, 27-28 janvier 2013. (<https://www.peaceau.org/uploads/au-policy-framework-on-security-sector-reform-ae-ssr.pdf>).

démocratique des systèmes de sécurité et de justice, l'amélioration de la gestion du système de sécurité et l'efficacité opérationnelle des services sont parmi les principaux objectifs de la RSS.⁹ Par définition, la RSS implique donc une transformation profonde du paysage politique et sécuritaire. Elle implique non seulement à améliorer les capacités opérationnelles, mais aussi à répondre aux préoccupations des citoyens, à installer la confiance du public dans les forces de sécurité (et donc dans l'État) et à transformer la manière dont la sécurité nationale et les politiques de sécurité sont comprises et formulées en impliquant le Parlement, les organisations de la société civile et les communautés. Ainsi, la RSS est une entreprise ambitieuse, c'est le moins qu'on puisse dire.

Du côté des partenaires, la RSS vise à combler le fossé entre les acteurs du développement et ceux de la sécurité. Elle a été rapidement soutenue par l'OCDE et a conduit à la création du centre DCAF.¹⁰ Elle a également été rapidement adoptée par l'UE, qui cherchait une valeur ajoutée en tant que nouvel acteur dans le domaine de la paix et de la sécurité.¹¹ Il était également important que l'UE puisse lier cette activité civilo-militaire à ses programmes de développement bien financés et plus intégrées. Le champ d'application de la RSS va bien au-delà des programmes traditionnels d'assistance à la sécurité, essentiellement bilatéraux, qui restent un élément incontournable des relations internationales. Historiquement, la RDC a été un important bénéficiaire de ce type de soutien bilatéral. Sous l'ancien président Mobutu, par exemple, le Zaïre d'alors avait des partenariats avec la Belgique, la France, les États-Unis, le Maroc, la Chine et l'Israël. Même si des acteurs du développement ont été associés à ces programmes et que certaines initiatives

⁹ Voir <https://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-Overview>.

¹⁰ En 2005, le Comité d'aide au développement de l'OCDE a publié des lignes directrices sur la réforme et la gouvernance des systèmes de sécurité, concrétisées en 2008 dans le Manuel de l'OCDE-CAD sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice. (https://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/manuel-de-l-ocde-cad-sur-la-reforme-des-systemes-de-securite_9789264034280-fr). En 2000, à la suite des guerres des Balkans, le Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité - DCAF - a été créé, fournissant des services de conseil et un soutien à la RSS. (<https://www.dcaf.ch/>).

¹¹ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité, Commission européenne et Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 5 juillet 2016. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0031&from=FR>).

ambitieuses et plus transversales ont été lancées, bon nombre des activités récentes menées sous la bannière de la RSS en RDC (et ailleurs) sont très similaires, dans leur conception et leur impact, à ces programmes de formation et d'équipement de l'ancienne génération. Lorsqu'on parle de la RSS, il est également important de tenir compte de l'environnement politique international. La récente désintégration du gouvernement afghan et de ses forces de sécurité qui étaient de loin le plus grand bénéficiaire du soutien et du financement de la RSS, et les récents coups d'État au Mali et en Guinée, où les partenaires internationaux se sont fortement impliqués dans les activités de RSS et de renforcement des capacités, justifient une réévaluation de ce paradigme, qui continue d'être déterminé par les ressources et les attentes extérieures plutôt que par les réalités et les complexités politiques nationales.

2.1 Les décennies perdues (2001-2019) : La RSS sous Kabila

Au moment où la RDC sortait de l'un des conflits les plus meurtriers depuis la Seconde Guerre mondiale, il était presque inévitable que la RSS et le processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) (qui l'accompagne souvent) deviennent des domaines prioritaires pour les partenaires internationaux au début de la transition politique du pays en 2003. L'accord de Sun City de décembre 2002, qui a servi de base politique à l'accord de partage du pouvoir, a fourni quelques principes pour l'armée (la création d'une armée nationale restructurée et intégrée) et le système judiciaire.¹² Il s'en est suivi un ensemble diversifié de partenariats et de collaborations bilatérales et multilatérales couvrant presque tous les secteurs et aspects des forces de sécurité nationales congolaises. En même temps que ces processus, les partenaires internationaux et les autorités congolaises ont mis en place une série de processus de DDR (nationaux et régionaux) ciblant les membres des nombreux groupes armés congolais et étrangers.¹³

¹² Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo, 16 décembre 2002. (https://docs.google.com/file/d/0B7uQ2UPRutH_cWRZSEvxU01GWEU/edit?resourcekey=0-kbOGWUR7wdc_zmdY9xRx-Q).

¹³ Pour une analyse plus approfondie des politiques et processus de DDR en RDC : Thill M. ; In Search of a winning formula: Lessons on DDR and community reintegration in the DR Congo ; SSRIC, New York, mai 2021. (<https://www.ssrc.org/publications/view/in-search-of-a-winning-formula-lessons-on-ddr-and-community-reintegration-in-the-democratic-republic-of-the-congo/>). Vlassenroot K., Mudinga E., Musamba J. ; Navigating Social Spaces ; Journal of Refugee Studies, volume 33, n° 4, décembre 2020. (<https://academic.oup.com/jrs/article/33/4/832/5902023>).

« PERDU DANS LA TRADUCTION »

Pendant la phase de partage du pouvoir qui a précédé les premières élections démocratiques de 2006, le gouvernement congolais de transition semblait ouvert aux réformes, et les partenaires internationaux se sont impliqués dans le soutien à la formation et à l'intégration de la nouvelle armée congolaise, les FARDC. L'UE et l'ONU ont également travaillé sur la RSS et la police dans le cadre de l'organisation et de la sécurisation des élections de 2006. Pendant la transition, les partenaires internationaux ont surtout travaillé de concert, ce qui a été facilité par la solide coordination du Comité international d'appui à la transition (CIAT). En tant qu'institution officielle de la transition, le CIAT (composé des membres permanents du Conseil de sécurité, de la MONUSCO, de l'Union africaine (UA), de l'UE, de l'Angola, de la Belgique, du Canada, du Gabon, de l'Afrique du Sud et de la Zambie) a pu peser sur les processus politiques.¹⁴ Toutefois, une réforme effective n'avait pas encore commencé à la fin de la transition, en dépit de ces conditions apparemment constructives. Après les élections, le gouvernement congolais avait montré une forte résistance à toute intrusion dans son domaine de souveraineté.¹⁵ Pendant ce temps, une dégradation rapide de la situation politique et sécuritaire à l'est du pays a entraîné une forte fragmentation des groupes armés.¹⁶

Les partenaires bilatéraux ont développé des programmes de soutien, tandis que la MONUSCO et l'UE, (avec ses missions EUPOL (police) et EUSEC (militaire), sont devenues les pivots des efforts RSS. La MONUSCO a organisé des échanges réguliers entre les acteurs internationaux impliqués dans la RSS, mais ceux-ci sont restés limités, dans le meilleur des cas, à des échanges

¹⁴ Dans un souci de clarté, tout au long de ce texte, la MONUSCO sera utilisée pour nommer la Mission des Nations Unies. La Mission était connue sous le nom de MONUC depuis sa création en novembre 1999 jusqu'au 1er juillet 2010. Le changement de nom soulignait l'accent accru mis sur la stabilisation dans le mandat de la mission avec I4S/ISSSS et son homologue congolais STAREC. (Pour une analyse approfondie de la mission : Novosseloff A. ; *Assessing the Effectiveness of the UN Missions in the DRC (MONUC- MONUSCO) ; EPON ; NUPI ; 2019.* (<https://effectivepeaceops.net/publication/monusco/>).

¹⁵ Boshoff H., Hendrickson D., More S., Vircoulon T. ; *Supporting SSR in the DRC : between a Rock and a Hard Place*; Clingendael, avril 2010. (https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20100400_cru_paper_smore.pdf).

¹⁶ Verweijen J. ; *Stable Instability Political Settlements and armed groups in the Congo*; Projet Usalama, Rift Valley Institute, Nairobi, 2016. (https://www.ecoi.net/en/file/local/1426708/1226_1521104764_stable-instability-by-judith-verweijen-rvi-psrp-usalama-project-2016.pdf).

d'informations. En outre, la force de la MONUSCO et sa composante de police ont fourni une formation et un soutien matériel et logistique à leurs partenaires congolais.¹⁷ Les missions et programmes de l'UE (EUSEC, EUPOL RD Congo et REJUSCO) ont couvert la plupart des secteurs du système de sécurité. Le renforcement de la gestion des ressources humaines et le soutien aux mécanismes nationaux de coordination de la RSS étaient un domaine d'intérêt commun aux missions et programmes de l'UE. L'un des programmes phares de l'EUSEC était le système de « chaîne de paiement ». Ces missions ont toutefois été marquées par une déconnexion persistante des processus politiques nationaux. De plus, au niveau de l'UE, la coordination avec les États membres n'était pas facile. La délégation de l'UE à Kinshasa n'était pas toujours au courant des activités des différentes missions de l'UE, limitant ainsi son rôle politique potentiel. Ainsi, même l'UE a été incapable de dépasser le cadre de son travail technique, en dépit de son statut de bailleur important.¹⁸

Le gouvernement congolais s'efforçait de cloisonner autant que possible ses partenariats et programmes internationaux. En même temps, les partenaires ont eu du mal à établir des relations durables avec les ministres ou les fonctionnaires congolais, car Kabila procédait régulièrement à des remaniements. L'orientation stratégique des décisions en matière de sécurité est restée fermement entre ses mains, celles de ses conseillers en sécurité et de la Maison militaire (un état-major parallèle rattaché directement à la présidence).¹⁹ Plusieurs partenaires internationaux, dont l'UE et le Royaume-Uni, ont travaillé en étroite collaboration avec des institutions congolaises chargées

¹⁷ Ce soutien à la PNC et aux FARDC est devenu plus complexe avec l'introduction de la politique de diligence raisonnable en matière de droits humains (HRDDP), une politique visant à empêcher les forces des Nations Unies de soutenir des éléments des forces de sécurité congolaises soupçonnés d'être impliqués dans de graves violations des droits humains. Cela a entraîné des conflits politiques entre la mission et le gouvernement de la RDC. (<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010836719828406>).

¹⁸ Pour une analyse du rôle de l'UE dans la RSS : Études de cas par pays visant à informer le cadre stratégique à l'échelle de l'UE pour le soutien à la RSS, Conclusions du Mali, de la RDC et de l'Ukraine, Rapport final, 11 mars 2016. (<https://issat.dcaf.ch/Learn/SSR-in-Practice/Countries-Regions/Congo-Democratic-Republic-of/EU-SSR-Policy-Country-case-studies-Mali-DRC-and-Ukraine/EU-SSR-Policy-Country-case-studies-on-Mali-DRC-and-Ukraine>).

¹⁹ Stearns J., Verweijen J., Eriksson Baaz M. ; L'armée nationale et les groupes armés à l'est de la RDC. Démêler le nœud gordien de l'insécurité ; Projet Usalama, Rift Valley Institute, Nairobi, 2013.

de la RSS qui partagent les mêmes idées mais dont le poids politique était insignifiant, notamment le Comité de suivi pour la réforme de la police (CSR).²⁰ Aucun dialogue ou interface stratégique ou opérationnel efficace entre les forces de sécurité congolaises et les partenaires internationaux n'a été mis en place. Cela inclut la liaison entre la MONUSCO ou les missions de l'UE et l'état-major des FARDC. Au final, les différents partenaires régionaux et internationaux ont en grande partie travaillé en parallèle, et la plupart se sont concentrés sur l'armée. Ils ont assuré la formation de plusieurs bataillons et brigades et ont soutenu la création d'établissements de formation militaire.²¹ Le manque de coordination et la préférence des autorités congolaises pour des accords bilatéraux ont entraîné un gaspillage d'énergie et des frustrations. Par exemple, lorsque la MONUSCO a planifié une structure de formation à Kisangani pour soutenir la création des Unités de réaction rapide (URR), elle a réalisé que l'état-major des FARDC avait fait d'autres plans et travaillait déjà avec des partenaires bilatéraux, tels que les États-Unis, la Belgique et l'Afrique du Sud. Ce n'est qu'un exemple qui illustre le manque de connexion entre les initiatives des partenaires et les plans congolais, ainsi que le manque général de discussions entre partenaires internationaux.

Ainsi, la mise en place de ces initiatives de RSS, essentiellement pilotées par des partenaires, a largement reflété la nature des relations entre le régime de Kabila et ses principaux partenaires internationaux. Partant d'un semblant de partenariat pendant la transition 2003-2006, la RSS s'est transformée en un processus intermittent au cours de la décennie suivante (2006-2017). La seule exception notable a été la crise du Mouvement du 23 mars (M23) de 2012-2013, lorsque la MONUSCO, les acteurs régionaux et les principaux partenaires sont venus en aide de Kinshasa et, malgré les élections controversées de 2011, ont offert un soutien diplomatique et militaire considérable qui a

²⁰ Boshoff H., Hendrickson D., More S., Vircoulon T. ; Supporting SSR in the DRC : between a Rock and a Hard Place ; Clingendael, avril 2010. (https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20100400_cru_paper_smore.pdf); EU Support for governance in the Democratic Republic of the Congo; European Court of Auditors, Special Report N° 9, 2013. (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_09/SR13_09_EN.pdf).

²¹ À un certain moment, cela a également conduit au déploiement controversé d'un bataillon des FARDC en République centrafricaine pour servir de soldats de maintien de la paix des Nations Unies. Voir <https://www.jeuneafrique.com/293607/politique/rdc-centrafrique-qui-pour-remplacer-les-soldats-congolais-de-la-minusca/>.

conduit à la défaite du groupe armé soutenu par le Rwanda. En échange, Kinshasa a promis certaines réformes dans l'accord-cadre de paix, de sécurité et de coopération de 2013, qui contenait un engagement « à poursuivre, et à approfondir la réforme du secteur de la sécurité, en particulier en ce qui concerne l'armée et la police ».²² Mais les envoyés spéciaux successifs de l'ONU se sont retrouvés pris (renfermés ?) dans un processus de suivi technocratique qui n'a pas réussi à trouver une dynamique et à donner la priorité aux réformes essentielles. Une fois la menace du M23 neutralisée, les partenaires internationaux ont redécouvert qu'ils avaient peu d'influence à Kinshasa.

La répression violente en janvier 2015 des manifestations populaires contre un éventuel troisième mandat présidentiel de Joseph Kabila a tiré la sonnette d'alarme. À ce moment-là, la RSS était à nouveau réduite à des programmes de formation et d'équipement. Au fur et à mesure que la crise politique se développait, les relations avec les bailleurs devenaient de plus en plus hostiles. L'armée et la police, chargées de la répression des manifestations ont été régulièrement accusées de violations des droits humains.²³ Les États-Unis et l'Union européenne ont sanctionné plusieurs officiers supérieurs congolais, dont le commandant de la police de Kinshasa, le général Célestin Kanyama. Pendant ces années de tension, les forces de sécurité congolaises ont également été entachées par leur rôle dans la répression violente de l'insurrection Kamuina Nsapu dans la région du Kasaï, y compris l'assassinat de deux membres du groupe d'experts de l'ONU en 2017. Pour les bailleurs, s'impliquer dans la réforme du secteur de la sécurité pendant ces années de crise comportait un risque considérable en termes de réputation. En conséquence, la plupart des programmes, y compris ceux menés avec des partenaires régionaux (Angola et Afrique du Sud), ont été interrompus ou ralentis.²⁴ Kinshasa a refusé de se laisser impressionner et a nommé Kanyama, l'ex-commissaire

²² Accord cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo et la région, Addis-Abeba, 24 février 2013. (https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/DRC_130224_FrameworkAgreementDRCRegion.pdf).

²³ Le boulevard des désillusions : La « rue » et la politique en RDC, International Crisis Group, Africa Briefing N°123, 13 octobre 2016. (<https://www.crisisgroup.org/fr/africa/central-africa/democratic-republic-congo/boulevard-broken-dreams-street-and-politics-dr-congo>)

²⁴ Seule la MONUSCO a poursuivi la plupart de ses collaborations et formations des forces de sécurité congolaises.

de police controversé de Kinshasa, à la tête de la direction générale des écoles et de la formation de la PNC, un passage obligé pour les bailleurs qui cherchent à soutenir la police.²⁵

UN MANQUE D'APPROPRIATION ET D'ENGAGEMENT AU NIVEAU NATIONAL

Trop souvent, les partenaires internationaux de la RDC avaient une compréhension insuffisante des intentions politiques du gouvernement congolais. Cela inclut un manque de compréhension du fonctionnement de l'économie politique de la RDC et du rôle joué par les forces de sécurité dans la structure du pouvoir de Kabila.²⁶ Ce manque de compréhension et cette tendance à simplifier un contexte complexe à outrance étaient également présents lorsque l'on considère les attitudes des membres des institutions de sécurité eux-mêmes.²⁷ Cette déconnexion avec les acteurs politiques congolais était souvent considérée comme la traduction d'un « manque de volonté politique », un facteur constant retardant la plupart des initiatives de réforme, et pas seulement celles qui pouvaient être perçues comme des menaces politiques évidentes pour le régime, comme celles concernant la gouvernance ou la création des conditions pour s'attaquer aux réseaux parallèles de prédation. Même dans les programmes qui ont conduit à l'amélioration des capacités opérationnelles de certaines unités des FARDC, l'engagement et l'appropriation effectifs du gouvernement congolais sont restés pour la plupart absents. Le programme soutenu par la Belgique pour la création et la formation d'une brigade d'élite des Unités de réaction rapide des FARDC (2008-2017) en est un exemple. Bien que ces unités aient prouvé leurs capacités lors de la campagne du M23 et des troubles dans la province de l'Équateur, les FARDC ont fourni des recrues

²⁵ Voir <https://afrique.lalibre.be/6222/rdc-nominations-a-la-police-un-peu-de-menage/> et : Il est temps de mener une action concertée en RD Congo ; International Crisis Group ; Rapport Afrique n° 257 ; 4 décembre 2017.

²⁶ Kets E., De Vries H. ; Limits to supporting security sector interventions in the DRC ; ISS Paper 257 ; juillet 2014. (<https://issafrica.org/research/papers/limits-to-supporting-security-sector-interventions-in-the-drc>).

²⁷ Eriksson Baaz M., Stern M. ; Being reformed : Subjectification and security sector reform in the Congolese armed forces; Journal of Intervention and Statebuilding, 2017. (<http://dx.doi.org/10.1080/17502977.2017.1337338>); Verweijen J. ; Soldiers Without an Army ? Patronage Networks and Cohesion in the Armed Forces of the DR Congo; Armed forces & Society, 2017. (DOI: 10.1177/0095327X17740096).

mal préparées, ont rarement respecté les délais et ont fait preuve de peu de volonté pour éviter un épuisement de leurs unités formées, qui ont été déployées à un rythme élevé.²⁸

D'autres projets, comme celui de la Police de proximité (PdP), soutenu par le Royaume-Uni et l'UE, ont également souffert de l'effet de ce manque d'appropriation nationale. Des années après que ces projets aient été de facto arrêtés lorsque les principaux partenaires se sont retirés en raison de la forte répression policière à Kinshasa pendant l'opération Likofi et de la répression violente des protestations pendant la crise électorale, certains officiers de police récitent toujours avec enthousiasme les principes de base de la PdP. Ils sont cependant parfaitement conscients que « depuis 2015 [départ des bailleurs], nous n'avons pas avancé, et le projet fait défaut dans le reste du pays ».²⁹ En dépit des réactions positives des communautés locales dans les zones test et des engagements répétés de la part des responsables de la société civile et autres cadres de la PNC, « les autorités ne considèrent pas ce projet comme important et ne lui affectent aucun budget ».³⁰ Ce manque de financement continu (poursuivi?) a interrompu le travail des réunions de sécurité avec les communautés grâce auxquelles « la population a compris que la police n'était pas son ennemi ».³¹ En outre, selon un représentant de la société civile, « lorsque les bailleurs sont partis, tout s'est effondré, les générateurs électriques n'ont jamais été utilisés et ont disparu, et sur les soixante motos qui avaient été offertes, il n'en reste plus que dix ».³² La situation personnelle des agents est évidemment restée inchangée. Ainsi, depuis l'arrêt du projet, le même représentant a déclaré : « La gratuité des services de police n'est certainement pas garantie, car le gouvernement ne fournit plus suffisamment de fonds », ajoutant que le projet suscite également de fortes inquiétudes sur le plan conceptuel : « La police de proximité

²⁸ Leclercq L.; *3 Para in Afrika De vorming van het 323ste Bataljon Commando van de DR Congo; Belgisch Militair Tijdschrift*, Nr 8/2014, pp. 61–70. (<http://www.irsd.be/website/images/livres/rmb/08/rmb08.pdf>); Georges M.; Programme de partenariat militaire entre la Belgique et la République Démocratique du Congo: la formation des bataillons FARDC de réaction rapide, *Revue Militaire Belge*, Nr 11/2015, pp. 78–90. (<https://www.defence-institute.be/wp-content/uploads/2020/04/rmb-11.pdf>).

²⁹ Agent de la PNC, Bukavu, 19 mai 2021.

³⁰ Représentant de la société civile, Bukavu, 21 mai 2021.

³¹ Agent de la PNC, MINOVA, 24 mai 2021.

³² Représentant de la société civile, Bukavu, 21 mai 2021.

fonctionnait comme une force de police distincte, ce qui a tout bloqué ».³³

QUELQUES RÉALISATIONS

Certains résultats obtenus, en dépit de ce climat politique difficile et de l'absence d'appropriation nationale, constituent des tremplins importants pour les efforts de réforme actuels et futurs. Un acquis important est l'adoption partielle de la législation essentielle fournissant les fondements juridiques pour les forces armées et la police.³⁴ En dépit de ces progrès, des textes législatifs importants, notamment une loi de programmation pluriannuelle des forces armées tant attendue, n'ont pas encore été adoptés.³⁵ En outre, de nombreuses lois, décrets et politiques qui ont été adoptés n'ont jamais été pleinement appliqués. En mars 2021, le Réseau national de la société civile congolaise sur la RSS (RRSSJ) a présenté, dans sa note de plaidoyer adressée au nouveau gouvernement de la RDC, un inventaire complet de la législation qui attend une mise en œuvre adéquate.³⁶ Il n'est donc pas surprenant que, pour de nombreux soldats et policiers sur le terrain, les lois concernant leur statut restent théoriques. Un officier des FARDC s'est plaint : « C'est une législation magnifique, mais son application est inexistante. Il n'y a pas de ressources pour soutenir les textes, donc il n'y a pas d'impact significatif ».³⁷ Selon un autre officier, la législation n'a pas non plus été bien expliquée : « Les officiers et hommes de troupe voudraient avoir des précisions sur les conditions de travail, notamment la durée du service, la retraite, le salaire... »³⁸ Néanmoins, la législation revêt d'une importance symbolique considérable pour les membres des forces de sécurité : « C'est la preuve que nous ne sommes pas des chèvres, elle nous offre une protection, et nous donne certaines garanties ».³⁹ Les agents de la Police Nationale Congolaise (PNC) se plaignent également que, même si la loi en dispose autrement, ils

³³ Représentant de la société civile, Bukavu, 21 mai 2021 ; Hoffmann, K, et al. 2018. Competition, Patronage and Fragmentation : the Limits of Bottom-Up Approaches to Security Governance in Ituri. *Stability : International Journal of Security and Development*, 7(1): 14, pp. 1-17, <https://doi.org/10.5334/sta.578>.

³⁴ Pour une liste détaillée de la législation adoptée : <https://www.droitcongolais.info/4.-securite.html>.

³⁵ Entretien avec un membre du Parlement congolais, 22 juin 2021.

³⁶ Inscrire en priorité la réforme du secteur de sécurité et de justice en RDC, Note à l'attention de son excellence Monsieur le Premier Ministre de la République Démocratique du Congo, RRSSJ, Kinshasa, mars 2021.

³⁷ Officier des FARDC, Bukavu, 20 mai 2021.

³⁸ Participant à un entretien de groupe avec des officiers des FARDC, Numbi, 27 mai 2021.

³⁹ Agent de la police de Bukavu, 19 mai 2021.

sont toujours soumis à la discipline et aux poursuites militaires. La police n'est donc pas démilitarisée, ce qui se reflète également dans les rangs de ses dirigeants, composés de nombreux anciens officiers de l'armée.⁴⁰

2.2 La « réforme » vue de l'intérieur

Le concept de RSS est certes connu des officiers, soldats et policiers interviewés dans le cadre de ce rapport, mais peu d'entre eux ont une idée concrète de ce qu'il a signifié ou pourrait signifier pour eux. Un groupe de soldats a déclaré ne pas être au courant de l'adoption d'une quelconque réforme.⁴¹ De manière générale, le niveau de frustration face au manque de progrès et de pilotage politique de ces dernières décennies est palpable : « Nous n'avons pas besoin de faire le bilan, mais nous savons simplement que les choses ne marchent pas ». ⁴² Comme l'a dit un officier, « des projets inachevés ne mènent nulle part ». ⁴³

Les avis des hommes de troupe de l'armée et de la police sont plus favorables quant aux sessions de formation : « La formation par les partenaires répond bien aux besoins opérationnels, mais elle est insuffisante, pour l'instant. Pas plus de 30 % ont reçu une telle formation ». ⁴⁴ Pourtant, un collègue a souligné certains problèmes récurrents, notamment l'absence de suivi adéquat : « Les partenaires devraient accompagner les personnes qu'ils forment ». ⁴⁵ La critique est particulièrement forte sur le manque de suivi au niveau national. Il y a peu, voire aucune reconnaissance ou valeur attribuée à la formation : « Nous recevons une formation mais au retour, celle-ci n'est souvent pas mise à profit. La spécialité des agents n'est pas utilisée, et cela n'a aucune

⁴⁰ L'actuel chef de la police, le commissaire général Dieudonné Amuli Bahigwa, est un officier militaire qui a précédemment dirigé le service de renseignement militaire. Il a également occupé d'autres fonctions de commandement au sein des FARDC. L'un de ses prédécesseurs notoires, John Numbi, est également issu de l'armée et y est retourné après son passage à la PNC.

⁴¹ Groupe de soldats FARDC, Minova, 22 mai 2021.

⁴² Soldat FARDC, Minova, 22 mai 2021.

⁴³ Officiers des FARDC, Ziralò, 28 mai 2021.

⁴⁴ Officier des FARDC, Bukavu, 20 mai 2021 ; Thill, Michel, Recycling as bricolage in the Congolese National Police: Lessons from police training in the Democratic Republic of the Congo; Social Science Research Council; September 2019 (<https://www.ssrc.org/publications/recycling-as-bricolage-in-the-congolese-national-police-lessons-from-police-training-in-the-democratic-republic-of-the-congo/>).

⁴⁵ Officier des FARDC, Bukavu, 20 mai 2021.

incidence sur la promotion ou non d'un agent ».46 Cela peut aussi provoquer des tensions : « La formation profite à l'individu, ce qui peut souvent susciter la jalousie des autres ».47 Les opportunités de formation qui offrent des avantages matériels directs, tels que des indemnités journalières considérables, sont également captées par la culture omniprésente de la corruption. Ce phénomène n'est pas exclusif aux forces de sécurité mais a été mentionné par plusieurs officiers : « Les sessions à l'étranger ou à Kinshasa font l'objet de toutes sortes d'influences ».48 Ces influences peuvent être du favoritisme, la sélection des candidats n'étant pas basée sur les capacités ou les exigences, ou un profit direct, les officiers supérieurs saisissant une partie des avantages financiers liés à la formation :

Ils laissent certains candidats participer aux examens de sélection, mais les vrais candidats ont déjà été sélectionnés. L'argent prévu par le donateur pour le participant est divisé ; ils lui en donnent une partie et en gardent la plus grande.49

Les soldats comme les policiers critiquent non seulement le rôle des partenaires mais aussi le manque d'appropriation par le gouvernement congolais. En l'absence d'une vision nationale et d'un engagement politique en faveur de la réforme, les partenaires suivent leurs propres agendas politiques et budgétaires. Pour un officier supérieur des FARDC, « les donateurs sont trop facilement satisfaits ; lorsqu'ils ont la photo de groupe, ils ont la visibilité dont ils ont besoin ».50 Les initiatives étaient souvent peu réfléchies ou de nature purement ad hoc : « Il ne peut y avoir de réforme sans mesures d'accompagnement. Un peu comme quand on vous donne un véhicule, mais pas de carburant... »51 Selon certains observateurs sur le terrain, il semble également que de nombreuses actions soient menées pour le plaisir d'agir. Comme le dit une autorité politique urbaine :

Si l'on compte le nombre de sandwiches déjà consommés dans les différents ateliers, cela

46 Agent de la police, Bukavu, 19 mai 2021.

47 Officier des FARDC, Bukavu, 20 mai 2021.

48 Agent de la police, Minova, 24 mai 2021.

49 Officier supérieur des FARDC, Goma, 20 mai 2021.

50 Officier supérieur des FARDC, Goma, 20 mai 2021.

51 Officier des FARDC, Bukavu, 20 mai 2021.

pourrait couvrir la taille de notre pays. Chaque jour, il y a des formations, des renforcements de capacités, etc... Mais tant qu'ils ne s'attaqueront pas au cœur du problème, ce sera toujours une perte de temps. Pensez-vous vraiment que lorsque ces soldats ou ces policiers commettent des erreurs, ils ignorent ce que dit la loi ? Ou bien ils n'en sont pas conscients ?⁵²

Les hommes de troupe ressentent fortement la frustration et l'inquiétude liées au manque d'appropriation et de suivi au niveau national, comme cet agent de la PNC :

Les autorités politiques ne s'impliquent pas assez dans la question, et nous ne savons pas comment pérenniser les acquis des programmes conçus par d'autres.⁵³

Et selon un officier des FARDC :

En général, le fait de dépendre de l'aide étrangère signifie que le pays ne fait pas de progrès. Ce sont les partenaires qui font tout, ils continuent à nous construire des bâtiments. Le gouvernement n'a jamais pleinement respecté ses engagements envers ses partenaires extérieurs.⁵⁴

⁵² Fonctionnaire local, Uvira, 14 juin 2021.

⁵³ Un groupe des agents de la PNC, Ziralo, 27 mai 2021.

⁵⁴ Officier des FARDC, Bukavu, 20 mai 2021.

L'état des lieux des forces de sécurité congolaises

Les forces de sécurité congolaises continuent de jouir d'une réputation notoire en dépit de deux décennies de RSS. De nombreux officiers supérieurs, pour la plupart encore en fonction, sont sanctionnés par certains partenaires internationaux de la RDC (UE, États-Unis et Royaume-Uni) ou figurent sur la « liste noire » du Bureau conjoint des Nations unies pour les droits de l'homme (BCNUDH) de la MONUSCO comme suspects de graves violations des droits de l'homme.⁵⁵ Dans ses rapports régulièrement publiés sur les violations des droits de l'homme, les services de sécurité de l'État congolais figurent toujours en tête de liste.⁵⁶ Il en est de même pour l'implication de ses membres dans l'économie informelle et illicite : exploitation des ressources naturelles, taxation illégale aux barrages routiers et participation aux réseaux de commerce et de contrebande transfrontalière. Les forces de sécurité sont également une source importante d'armes et d'équipements pour les groupes armés.⁵⁷

⁵⁵ Voir <https://www.ft.com/content/de8c40c0-c08b-11e6-9bca-2b93a6856354>.

⁵⁶ Dans le rapport 2020 du Bureau conjoint des Nations Unies pour les droits de l'homme en RDC (BCNUDH) MONUSCO - BCNUDH sur les violations des droits de l'homme documentées dans les provinces affectées par le conflit, les forces de sécurité de l'Etat ont été considérées comme responsables de 41 % des violations présumées. Si l'on élargit le tableau à l'échelle nationale et que l'on inclut les violations des libertés fondamentales liées aux restrictions de l'espace démocratique, les services de l'État ont été considérés comme responsables de 82 % des violations. https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/unjhro_-_analysis_of_the_human_rights_situation_in_drc_2020_eng_.pdf.

⁵⁷ Rapport synthèse des auditions sur l'évaluation de l'état de siège proclamée par l'ordonnance N°21/015 du 03 mai 2021, sur une partie du territoire de la République Démocratique du Congo, tel que prorogé à ce jour ; Commission Défense et Sécurité ; Assemblée Nationale, RDC, Kinshasa, août 2021.

Nombre de ces méfaits trouvent leur origine dans la pratique récurrente de l'intégration des combattants démobilisés des groupes armés.⁵⁸ Cette pratique découle des dispositions prises à la suite des guerres de 1996-1997 et 1998-2003, lorsque les forces armées et la police étaient un mélange hétéroclite d'anciens membres de l'armée et de la police zairoises (y compris la gendarmerie), dont plusieurs avaient rejoint l'une des rébellions de la deuxième guerre, et d'éléments armés de l'AFDL et des groupes rebelles successifs (MLC, RCD-Goma, etc.). L'intégration formelle (dans le cadre des programmes de DDR) et informelle des membres des groupes armés se poursuit depuis lors. Elle a profondément affecté le fonctionnement, la cohésion et l'unité de commandement des forces de sécurité. Le principe de la porte tournante, selon lequel des membres quittent l'armée pour créer un groupe armé dans l'espoir de la réintégrer avec un grade supérieur, a sapé le professionnalisme et nourri des collaborations locales entre les forces de sécurité et les groupes armés qui ont profondément affectés la sécurité de la population civile.⁵⁹ Les partenaires internationaux et les membres des forces de sécurité interviewés ont tous salué l'engagement du gouvernement à mettre fin à la pratique de négociation de l'intégration en bloc des groupes armés dans les forces de sécurité dans le cadre de son nouveau programme de DDR, le P-DDRCS. Comme l'a déclaré un officier subalterne des FARDC :

C'est une des causes de la persistance des groupes armés. Chacun sait désormais qu'il n'a besoin d'aucune formation, que le fait de tenir une colline avec quelques troupes suffit comme porte d'entrée à l'intégration. Cela affaiblit les FARDC. Mais si le recrutement doit se faire, qu'il respecte un minimum de logique pour respecter des critères objectifs. Sinon, c'est l'anarchie comme ce à quoi nous avons assisté du temps de Kabila.⁶⁰

Le leadership des forces de sécurité congolaises était au cœur des réseaux de patronage de l'ancien régime. Ces réseaux parallèles, profondément ancrés, constituaient un obstacle majeur pour les acteurs extérieurs qui souhaitaient

⁵⁸ Le soutien de l'UE à la réforme du secteur de la sécurité en RDC – Vers une amélioration de la gouvernance des forces de sécurité Congolaises ? Eurac; février 2016 (https://www.eurac-network.org/sites/default/files/rapport_-_le_soutien_de_lue_a_la_reforme_du_secteur_de_la_securite_en_rdc_-_eurac_-_fevrier_2016.pdf).

⁵⁹ Stearns J., Verweijen J., Baaz M.A. ; L'armée nationale et les groupes armés à l'est de la RDC. Démêler le nœud gordien de l'insécurité ; Projet Usalama, Rift Valley Institute, 2013.

⁶⁰ Officier subalterne des FARDC, Goma, 25 mai 2021.

une réforme.⁶¹ Si les hauts gradés étaient profondément ancrés dans ce système, qui assurait une certaine forme de stabilité au régime, la base des forces de sécurité a dû recourir à des mécanismes informels pour sa survie. Cela inclut la taxation informelle et illégale et la pratique généralisée de « l'Article 15 » (*débrouillez-vous*).⁶²

3.1 Un lumpenprolétariat en uniforme ?

La mauvaise image qu'ils ont d'eux-mêmes est un élément récurrent dans les conversations avec les éléments de l'armée et de la police : « Rien ne marche », a affirmé un soldat des FARDC, « la situation du soldat congolais, que nous sommes, n'est pas si différente de celle d'un enfant de la rue ». ⁶³ Cette sensation est partagée par les officiers. Comme l'a dit l'un d'eux : « Respectés ? Nous ne le sommes pas du tout, nous ne sommes pas non plus respectés par le gouvernement. En tant qu'officiers, nous n'avons pas de logement, nous avons juste reçu deux kilos de riz et quatre kilos de farine comme rations pour le mois ». ⁶⁴ Cela est dû en grande partie aux conditions sociales et de vie parfois extrêmement difficiles qu'ils endurent avec leurs familles. Comme l'explique l'un des membres d'un groupe de soldats : « Lorsque vous emmenez votre famille dans un nouvel endroit, vous devez partir de rien et les gens là-bas vous considèrent comme un *maibobo* [enfant des rues, également appelé *shégué*]. C'est pour cette raison que je suis loin de ma famille depuis 2017 ». ⁶⁵ Les soldats disent que la situation est particulièrement mauvaise au Nord et au Sud-Kivu et pensent qu'elle est meilleure ailleurs dans le pays. « C'est dans ces deux provinces que les militaires souffrent énormément », a déclaré l'un d'entre eux. « Si vous allez dans d'autres endroits comme Lubumbashi, l'Équateur, le Kasaï, vous ne souffrez pas. Ici, c'est terrible ». ⁶⁶ Les membres des forces de sécurité sont également très conscients de

⁶¹ Shepherd B., Mugala P.; *The Missing Piece in Security Sector Reform: Lessons from the Democratic Republic of Congo; Search for Common Ground; September 2018* (https://www.sfcg.org/wp-content/uploads/2018/11/The-Missing-Piece-in-SSR_Lessons-from-DRC_FINAL.pdf).

⁶² Liwerant S., Kienge-Kienge-Intudi R. ; *Perceptions de la population civile sur les militaires des FARDC et normes pratiques en question – Rapport Final ; Kinshasa ; mai 2018.*

⁶³ Groupe de soldats FARDC, Sange, 7 juin 2021.

⁶⁴ Groupe d'officiers FARDC, Numbi, 27 mai 2021.

⁶⁵ Groupe de soldats FARDC, Minova, 22 mai 2021.

⁶⁶ Groupe de soldats FARDC, Sange, 7 juin 2021.

l'effet que cela a sur leur relation avec la population civile : « Nous sommes marginalisés, mal payés, mal logés sans même parler du mépris de certains individus à notre égard. Nous n'avons pas d'autorité réelle ». ⁶⁷ Les conditions matérielles sont difficiles : « L'adaptation du matériel est quelque chose réservé aux armées professionnelles... nous n'en sommes pas une ». ⁶⁸ Lorsque de nouveaux équipements, chaussures ou uniformes arrivent, au lieu de les distribuer aux hommes de troupe, les commandants les vendent souvent aux soldats. Un soldat explique :

L'équipement personnel fait défaut. Nous avons reçu nos dernières bottes en 2013, et il faut payer pour en avoir. Nous n'avons souvent qu'un seul uniforme en bon état, que nous gardons pour les cérémonies comme le défilé pour faire bonne figure ; les autres jours, nous portons des guenilles. ⁶⁹

Par conséquent, selon un officier supérieur :

Ici, en ville, vous verrez des gens en uniforme, mais faites seulement un kilomètre et il n'y a plus aucune différence entre un FARDC et un Mai-Mai. La seule différence sera dans la ceinture, pour le reste, ils sont en pantoufles, en jeans et ainsi de suite. ⁷⁰

La PNC se retrouve dans des conditions similaires. ⁷¹ Compte tenu des conditions de vie difficiles des forces de sécurité, il est essentiel d'être payé à temps (voir plus bas). Pourtant, la régularité des salaires ne constitue qu'un côté du problème. L'autre est que les salaires ne sont pas suffisants pour vivre. ⁷² Pour les FARDC, les personnes interrogées ont mentionné des chiffres compris entre 170 000 et 192 000 FC/mois (environ 85 et 95\$). ⁷³ Les chiffres fournis

⁶⁷ Agent de la PNC, Bukavu, 20 mai 2021.

⁶⁸ Officier des FARDC, Ziralo, 28 mai 2021.

⁶⁹ Soldat FARDC, Minova, 22 mai 2021.

⁷⁰ Officier supérieur des FARDC, Goma, 20 mai 2021.

⁷¹ Thill M., Njangala R., Musamba J.; Putting everyday police life at the centre of reform in Bukavu; Briefing Paper; Rift Valley Institute; March 2018 ([https://issat.dcaf.ch/download/128887/2638393/Placing%20everyday%20police%20life%20at%20the%20heart%20of%20reform%20in%20Bukavu%20by%20Michel%20Thill,%20Robert%20Njangala%20and%20Josaphat%20Musamba%20-%20RVI%20Polisi%20Siku%20Kwa%20Siku%20Briefing%20\(2018\).pdf](https://issat.dcaf.ch/download/128887/2638393/Placing%20everyday%20police%20life%20at%20the%20heart%20of%20reform%20in%20Bukavu%20by%20Michel%20Thill,%20Robert%20Njangala%20and%20Josaphat%20Musamba%20-%20RVI%20Polisi%20Siku%20Kwa%20Siku%20Briefing%20(2018).pdf)).

⁷² Évaluation indépendante du programme de redevabilité du secteur de la sécurité et de réforme de la police, Rapport d'évaluation final, Palladium, décembre 2015, p. 9.

⁷³ Bancarisation. Qui vole l'argent des FARDC ; Kivu Security Tracker ; 13 Mars 2020 (<https://blog.kivusecurity.org/fr/tag/bancarisation/>).

pour la PNC se situent entre 162 000 et 180 000 FC (environ 80 à 90\$).⁷⁴ Les soldats peuvent bénéficier d'une série de primes liées à des postes et à des opérations spécifiques ainsi qu'à leur présence sur le front. Compte tenu de la faiblesse des salaires, ces primes revêtent une importance considérable. Bien que les deux forces travaillent dans des conditions très difficiles, les soldats, contrairement aux policiers, risquent leur vie presque quotidiennement pour très peu en retour. Cela rend certains d'entre eux jaloux de la PNC : « Je ne sais pas, mais les policiers sont bien traités selon moi, parce que l'enfant qui est assis à côté de la cuisine de sa mère ne pleure pas de faim ». ⁷⁵ Pour contextualiser ces chiffres, le budget de la défense congolaise pour 2021 était de 305 millions de dollars américains. Les effectifs s'élevaient à 197 380 personnes (dont 30 811 inactifs).⁷⁶

En raison de leurs faibles salaires, en cas d'urgences médicales, de funérailles ou de mariages, plusieurs membres des forces de sécurité n'ont d'autre choix que de contracter des prêts auprès des « Banques Lambert » - des prêteurs d'argent aux taux d'intérêt exorbitants qui entraînent des dettes insurmontables. Il leur est impossible de joindre les deux bouts du mois avec ces salaires, ce qui les place dans une situation extrêmement précaire. Tant que cela restera le cas, tout effort pour réduire la corruption sera au mieux limité (voir plus bas). En effet, au sein des FARDC, l'accès et le contrôle des fonds opérationnels, des rations et équipements sont si rentables qu'ils peuvent se transformer en une incitation à prolonger les opérations et à entretenir un climat d'insécurité.⁷⁷

⁷⁴ Chiffres tirés des entretiens. Pour ce qui est des policiers, une autre personne interrogée a évoqué le chiffre de 180 000 FC (environ 90\$).

⁷⁵ Groupe de soldats FARDC, Minova, 22 mai 2021.

⁷⁶ Rapport synthèse des auditions sur l'évaluation de l'état de siège proclamée par l'ordonnance N° 21/015 du 03 mai 2021, sur une partie du territoire de la République Démocratique du Congo, tel que prorogé à ce jour ; Commission Défense et Sécurité ; Assemblée Nationale, RDC, Kinshasa, Août 2021. A titre de comparaison, en termes de budget de défense, la RDC se situe entre l'Albanie et le Luxembourg avec respectivement 210 et 422 millions de dollars américains consacrés à la défense, mais pour 6 700 et 970 personnes respectivement (OTAN, 2020).

⁷⁷ Verweijen J.; Stable Instability Political settlements and armed groups in the Congo; Usalama Project, Rift Valley Institute; 2016 (<https://riftvalley.net/publication/stable-instability>).

Les soins médicaux sont organisés par la « *mutuelle* » pour la police ou le système médical militaire pour les forces armées. Les membres de la PNC sont censés contribuer à la mutuelle à hauteur de 5 000 FC/mois, y compris ceux qui sont affectés dans une zone dépourvue d'infrastructures. Les services médicaux sont généralement décrits comme insatisfaisants : « La mutuelle est devenue une fraude, si bien que beaucoup ne parviennent plus à se faire soigner au centre médical de la PNC et doivent donc trouver une autre solution ». Et bien qu'il y ait eu des investissements dans l'hôpital militaire de Kinshasa et des annonces de tels investissements ailleurs, pour l'instant, la situation reste difficile.⁷⁸ Cette situation est également le fait du climat de corruption et

il y a beaucoup de profits à se faire. Les médicaments sont envoyés de Kinshasa à Goma, où ils sont transférés dans la pharmacie privée du médecin, qui vous demande ensuite d'aller acheter les médicaments. Rien que trouver du paracétamol relève du miracle.⁷⁹

Les conditions sont pires pour ceux qui sont déployés en dehors des zones urbaines. La corruption rend la situation encore plus difficile : « Lorsque vous avez besoin d'une aide médicale, vous devez obtenir une feuille de route de la hiérarchie, ce qui peut vous coûter 10 000 FC ». ⁸⁰ Pendant les opérations, la situation est catastrophique :

Même si on vous a tiré dessus, vous devez vous faire soigner vous-même. Le gouvernement n'intervient jamais et c'est à vos risques et périls. Sauf si vous pouvez vous rendre à l'hôpital du CICR qui prend en charge les soldats. Si l'on doit compter sur celui des FARDC, c'est la mort assurée.⁸¹

⁷⁸ Allocution de son excellence Monsieur Félix-Antoine Tshilombo Président de la République Démocratique du Congo, chef de l'État sur l'état de la Nation devant le Parlement réuni en congrès ; Kinshasa, 13 décembre 2019. Inauguration du service médical de l'imagerie de l'hôpital militaire du Camp Kokolo ; politico.cd ; 28 juin 2019 (<https://www.politico.cd/encontinuu/2019/06/28/linauguration-du-service-medical-de-limagerie-de-lhopital-militaire-du-camp-kokolo-ce-samedi.html/44222/>).

⁷⁹ Officier des FARDC, Goma, 25 mai 2021.

⁸⁰ Groupe de soldats FARDC, 22 mai 2021.

⁸¹ Groupe de soldats FARDC, Sange, 7 juin 2021.

Cette précarité contribue à l'interaction tendue et parfois violente avec les civils : « Les policiers sont pauvres et doivent vivre dans de mauvaises conditions », a déclaré un officier des FARDC à Numbi.⁸² « Par conséquent », ajoute un membre de la PNC de Bukavu, « ils agressent la population pour avoir quelque chose à manger ».⁸³ Pour de nombreux membres des services de sécurité ainsi que des fonctionnaires locaux, « c'est au niveau social qu'il y a beaucoup de choses à faire. Un soldat n'aura pas de problèmes s'il n'envie pas les civils, et cela améliorera les relations ».⁸⁴ Selon un fonctionnaire local du Sud-Kivu,

les conditions socio-économiques de nos soldats laissent à désirer. Nos soldats vivent de la débrouillardise. Il n'y a pas de logement, ils vivent dans les mêmes quartiers et rues que la population et lorsqu'ils voient les civils par exemple bien manger alors qu'ils ne le font pas, cela crée des jalousies, des frustrations entre la population qu'ils sont censés protéger et eux-mêmes.

Un fonctionnaire attribue la faute en partie au recrutement : « Tout cela prouve que lors des différents recrutements, on s'est basé sur d'autres critères que la moralité. On a l'impression que ce ne sont que des bandits de grand chemin, des voleurs à main armée qui ont été équipés ». Il conclut : « Vous voyez qu'on les a rendu officiellement mauvais ».⁸⁵ Les officiers sont également très mécontents de la cupidité et l'incompétence de nombreux responsables de la hiérarchie :

En général, un policier ne se sent pas respecté, nos dirigeants monopolisent tous les moyens financiers, car certains sont des arrivistes et ne savent pas suivre les articles de la loi organique de la PNC. Non seulement l'intellectualisme fait parfois défaut, mais aussi pour beaucoup, le principe est « c'est le moment de s'enrichir », ce qui diminue notre respect.⁸⁶

⁸² Groupe d'officiers FARDC, Numbi, 27 mai 2021.

⁸³ Agent de la PNC, Bukavu, 20 mai 2021. Pour une analyse plus approfondie : Thill M. ; La police au travail à Bukavu : Négocier la génération de revenus dans les marchés pirates urbains ; in De Herdt T., Titeca K. : Négocier les services publics en RDC - État, société et gouvernance ; ZED Books ; Londres ; 2019.

⁸⁴ Officier des FARDC, Bukavu, 20 mai 2021.

⁸⁵ Fonctionnaire local, Uvira, 14 juin 2012.

⁸⁶ Agent de la PNC, Bukavu, 21 mai 2021.

3.2 Bancarisation et gestion des ressources humaines

La bancarisation des salaires, c'est-à-dire la réforme du système de paie, et la réforme de la gestion des ressources humaines qui l'accompagne, constituent un domaine de réforme généralement applaudi et considéré comme une réforme durable. La bancarisation est une réforme administrative majeure destinée à faire transiter le paiement des salaires de tous les agents de l'État congolais, y compris les membres des forces de sécurité, par le système bancaire.⁸⁷ Cela devrait (en théorie) garantir la régularité et la cohérence du paiement des salaires, réduire le problème des chiffres gonflés par des effectifs fictifs et éradiquer la pratique courante des supérieurs qui consiste à retarder ou à extorquer les salaires. Pour les fonctionnaires individuels, y compris les membres des forces de sécurité, la bancarisation permettrait non seulement d'assurer le paiement des salaires, mais aussi d'accéder au système bancaire, y compris aux prêts. Avant l'introduction de la bancarisation, les salaires étaient payés directement en espèces par la hiérarchie. Il n'existait pas non plus de système opérationnel pour comptabiliser le nombre de fonctionnaires, d'enseignants ou de membres des forces de sécurité. La bancarisation a été introduite en 2011 et déployée progressivement à partir de 2012.⁸⁸ Les partenaires, en particulier les missions EUPOL et EUSEC de l'UE, ont contribué à l'élaboration et au fonctionnement de ces politiques en soutenant les structures administratives des FARDC et de la PNC, le système de chaîne de paiement et l'identification biométrique des FARDC.⁸⁹

Le système de bancarisation présente une particularité dans sa mise en place, puisqu'il s'agit d'une collaboration avec l'Association congolaise des banques (ACB). L'ACB gère la répartition des clients dans le réseau national des banques participantes. Des membres d'unités entières des forces de sécurité, des écoles

⁸⁷ En avril 2016, 904 477 salaires ont été payés par le gouvernement congolais via la bancarisation (82,6 % du total). Marysse S. ; La gouvernance au quotidien: entre réformes et éléphants blancs; *Conjonctures de l'Afrique Centrale* N° 92, 2018, p. 248.

⁸⁸ https://www.academia.edu/38582286/16_Devoirs_CHESD_Promo3_Co_ELUMBA_MONGA_LIKUMBU_Ghislain_Myriam_Roger_12janvier18_doc (Consulté pour la dernière fois le 1er septembre 2021).

⁸⁹ https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_3_Great_Lakes_and_the_DRC.pdf (dernière consultation, 1er septembre 2021); https://www.eurac-network.org/sites/default/files/report_-_eu_support_to_security_sector_reform_int_he_drc_-_eurac_-_february_2016.pdf (Consulté pour la dernière fois le 1er septembre 2021).

et d'autres services sont ainsi assignés à une banque dans un processus dans lequel les « clients » semblent avoir peu de choix.⁹⁰ Les banques facturent un montant fixe par compte à leurs clients. Il semble que l'offre de services bancaires supplémentaires, tels que les prêts, reste arbitraire. La relation entre le client et la banque peut changer rapidement en cas de déploiement dans une autre région ou lors d'opérations où l'on revient le plus souvent à des paiements en espèces. Les primes et autres compléments aux salaires de base ne sont pas inclus dans la bancarisation et peuvent donc faire l'objet des mêmes pratiques de détournement de fonds qu'auparavant. Avec les salaires généralement bas et la préférence des policiers et des soldats pour l'argent liquide, les comptes sont utilisés comme une boîte aux lettres. Peu ou pas d'argent liquide reste sur les comptes. Comme les paiements sont immédiatement convertis en espèces, les files d'attente peuvent durer des heures le jour de la paie.

En général, le système est considéré comme un pas dans la bonne direction : « La décision a été bonne, avant la bancarisation nous devions négocier avec notre commandant pour obtenir au moins une partie de notre salaire, si vous faisiez preuve d'imprudence vous étiez sanctionné et emprisonné jusqu'à trois semaines ».⁹¹ Et l'expérience des policiers déployés en zones rurales rappelle les problèmes structurels du système de paiement manuel : « Dans les zones rurales, les policiers ne reçoivent souvent que la moitié ou le quart de leur salaire et les chefs de police se comportent comme des petits rois ».⁹² Il n'est pas étonnant que ce processus apparemment propre et technique de bancarisation ait été considéré comme une réussite par les partenaires et le gouvernement. Il est également considéré par les décideurs politiques comme la contribution la plus importante (et la plus durable) de la mission EUSEC. Néanmoins, une décennie plus tard, de nombreuses questions importantes restent en suspens. Un officier de Numbi s'est plaint :

Parfois, ils changent de banque sans prévenir les policiers. Ou ils oublient délibérément d'ajouter certains policiers à la liste. L'attribution des banques pourrait être liée à une influence injustifiée et il

⁹⁰ Pour une analyse détaillée de l'application de la bancarisation dans le système éducatif, à travers sa répartition géographique et le nombre d'individus touchés, une bonne comparaison avec les forces de sécurité est : Brandt C.; *Illegibility as a State Effect – The limits of governing teacher identification in the Democratic Republic of Congo*; University of Amsterdam, 2017 (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3316287).

⁹¹ Agents de la PNC, Minova, 24 mai 2021.

⁹² Agent de la police, Minova, 24 mai 2021.

existe des incohérences avec des personnes enregistrées là où elles ne sont pas et n'ont jamais été déployées. Lorsque les choses tournent mal, des personnes disparaissent de la liste, ou les banques ou les systèmes de paiement sont soudainement changés, il en résulte souvent des pertes, parfois plusieurs mois de salaire, et étant donné les expériences passées avec des commandants prenant une partie de la paie, cela donne lieu à des soupçons que quelque chose ne va pas.⁹³

Le fait que certains de ces problèmes soient liés au sous-développement du système bancaire congolais ne facilite pas leur résolution.⁹⁴ L'accès aux banques et aux services financiers en dehors des grandes villes (Kinshasa, Lubumbashi et Goma, par exemple) est limité, car les milieux ruraux disposent rarement de banques.⁹⁵ Les initiatives de banque mobile (comme Mpesa de Vodacom ou Pepele mobile lié à la banque TMB) constituent des options alternatives qui ont du mal à décoller en RDC, où l'argent liquide reste le mode de paiement préféré des vendeurs. Par conséquent, comme c'est le cas pour les enseignants, la plupart des soldats et des policiers déployés en milieu non urbain reçoivent encore leurs salaires et leurs primes via l'ancien système. Ceux qui se trouvent en zone rurale ou dans une région où la banque qui reçoit leur salaire n'a pas de bureau doivent se déplacer pour y avoir accès. Ces déplacements sont coûteux et nécessitent l'autorisation des commandants. Même les services bancaires mobiles ne sont pas une option :

Dans les zones dépourvues de banques, Pepele Mobile est une possibilité, mais même pour cela, il faut se rendre dans un grand centre. A Shabunda par exemple, ils souffrent, et le commandant doit venir à Bukavu pour obtenir les salaires. M-pesa ou Airtel Money sont utilisés dans certains cas, mais si vous avez un compte bancaire et que les fonds sont collectés par quelqu'un d'autre, vous devez payer des « frais de transport ». Si vous voulez les obtenir vous-même, vous devez payer votre agent pour obtenir la feuille de route [autorisation de voyage].⁹⁶

⁹³ Agent de la police, Numbi, 25 mai 2021.

⁹⁴ Selon le FMI (2019), 25,8 % de la population possède un compte bancaire ou un compte auprès d'un opérateur d'argent mobile, ce qui est bien inférieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2019/286/article-A004-en.xml#A04tab02> (Consulté pour la dernière fois le 31 août 2021).

⁹⁵ Une recherche détaillée sur l'impact de la bancarisation sur le paiement des salaires des enseignants fournit plus de détails sur cette question. Dans les zones rurales, le paiement des enseignants a été pris en charge par d'autres structures telles que Caritas. (<https://www.unicef.org/drcongo/media/1106/file/COD-rapport-SITAN.pdf>).

⁹⁶ Agents de la PNC, Minova, 24 mai 2021.

La perception de son salaire peut donc devenir un exercice très coûteux et long. De plus, le fait de rentrer dans des zones souvent reculées avec des sommes importantes en liquide expose les soldats et les policiers au vol, et il n'est pas rare que certains disparaissent avec les fonds.⁹⁷ L'un des principaux objectifs de la bancarisation (une meilleure gestion des ressources humaines et rupture de la chaîne de paiement avec la chaîne de commandement) suscite également de nombreuses critiques de la part d'un soldat déployé sur le terrain.

La bancarisation contribue à l'absentéisme et à la désertion car ceux qui partent continuent à recevoir leur salaire même s'ils rejoignent un groupe armé. D'autres soldats sont devenus des commerçants.

Il existe des plaintes similaires avec le PNC :

Le système n'aide pas à la gestion de nos effectifs et il entraîne également l'absentéisme, la divagation et la désobéissance de certains policiers. Certains se présentent rarement à leur poste de travail ou n'écourent plus la hiérarchie car avec la bancarisation ils sont sûrs d'avoir leur salaire.⁹⁸

Certains commandants sont frustrés par la perte d'une source de revenus supplémentaires. « Au début, les commandants étaient mécontents, mais ils ont fini par l'accepter, ils deviennent même gentils à l'approche du jour de paie, de sorte que vous leur offrez une bière... » En principe, les problèmes disciplinaires évoqués par les officiers peuvent être contrés en signalant les absents et en bloquant leur paiement au niveau du trésor public : « Pour revenir sur la liste, il fallait faire des corvées de punition, comme des gardes extra-longues dans les *pelotons d'enfer* ». ⁹⁹ Cependant, des personnes interviewés indiquent également que certaines de ces plaintes sont des tentatives déguisées de la part des officiers supérieurs de « dire que certains soldats ne travaillent pas à cause de la bancarisation, pour justifier un retour au paiement manuel. Pourtant, on leur avait dit de faire des rapports individuels pour bloquer les comptes des fautifs ». ¹⁰⁰

⁹⁷ Voir <https://www.radiokapi.net/2020/02/21/actualite/securite/nord-kivu-5-morts-dans-lattaque-dun-convoi-qui-acheminait-la-solde-des> et <https://actualite.cd/2020/10/29/rdc-adf-un-officier-fardc-disparait-avec-la-solde-des-militaires-engages-sur-laxe-mbau>.

⁹⁸ Agent de la PNC, Minova, 24 mai 2021.

⁹⁹ Agent de la PNC, Minova, 24 mai 2021.

¹⁰⁰ Officier des FARDC, Numbi, 27 mai 2021.

Au départ, la bancarisation, associée à l'identification biométrique des membres des forces de sécurité, a très probablement eu un impact sur la réduction du nombre initialement très élevé de soldats fantômes. Cependant, on ne sait pas exactement quels efforts ont été déployés pour maintenir une base de données à jour. Le problème des soldats fantômes a attiré davantage l'attention avec l'introduction de l'état de siège (voir ci-dessous). Depuis fin 2019, il a été signalé que jusqu'à 20 000 soldats des FARDC ont été déployés dans la lutte contre les ADF.¹⁰¹ Ce chiffre semble avoir été considérablement gonflé.¹⁰² Il semble qu'il s'agisse d'une pratique généralisée selon laquelle tous les types de pertes (victimes, blessés, désertions, absences sans permission, etc.) étaient sous-déclarés et les salaires des disparus non déclarés étaient probablement empochés par la chaîne de commandement. Lors de son audition parlementaire du 5 août, le ministre de la Défense Gilbert Kabanda Kurhenga a fourni quelques éléments d'explication pour les différences de chiffres : la taille de la zone, la mobilité des unités militaires, les difficultés de retrouver tous les soldats tués au combat et les désertions non enregistrées. Le ministre a reconnu qu'il s'agissait d'un domaine qui devait être traité de toute urgence.¹⁰³

La question du personnel fictif va bien au-delà des forces de sécurité. Selon un récent rapport des médias, la police judiciaire aurait identifié 130 000 agents fictifs et 43 000 doublons parmi les employés de l'État congolais, ce qui, si les chiffres sont exacts, représenterait près de 20 % du total.¹⁰⁴ Suite aux propos tenus par le Président Tshisekedi le 21 juin à Bunia sur les magouilles au sein des forces de sécurité, une enquête a été ouverte et des officiers militaires ont été arrêtés au Nord-Kivu et en Ituri. Il est clair que des mesures

¹⁰¹ Voir <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20191102-rdc-operations-grande-envergure-beni-fardc> et <https://blog.kivusecurity.org/fr/l-etat-de-siege-va-t-il-dans-le-bon-sens/>.

¹⁰² La lutte contre les bataillons fantômes et les généraux à la retraite ; Africa Intelligence.com ; 26 août 2021.

¹⁰³ Rapport synthèse des auditions sur l'évaluation de l'état de siège proclamée par l'ordonnance N° 21/015 du 03 mai 2021, sur une partie du territoire de la République Démocratique du Congo, tel que prorogé à ce jour. Commission Défense et Sécurité ; Assemblée Nationale, RDC, Kinshasa, août 2021.

¹⁰⁴ Voir <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210324-la-rdc-recense-ses-fonctionnaires-pour-lutter-contre-les-cumulards-et-emplois-fictifs>. Avec 500 000 enseignants, le secteur de l'éducation et les forces de sécurité constituent l'essentiel de l'emploi public et offrent des possibilités de fraude massives. S'attaquer à cette question comporte un risque politique considérable. Voir : <https://theconversation.com/why-payroll-fraud-in-the-drcs-education-sector-will-be-hard-to-fix-162257>.

de répression contre ces pratiques au sein de l'armée ont été prises.¹⁰⁵ Il reste néanmoins à savoir si des enquêtes seront également menées aux plus hauts niveaux de la chaîne de commandement.

3.3 Des conflits permanents

Le manque d'effectifs, de mobilité, de communication et d'équipement adéquats entrave l'efficacité opérationnelle des forces de sécurité. Le territoire de Nyunzu, dans la province du Tanganyika (une région faisant plus de la moitié de la taille de la Belgique et comptant plus de 800 000 habitants), par exemple, est contrôlé par moins de 100 policiers, qui disposent de moyens très limités pour se déplacer. Les FARDC ne jouissent pas non plus d'une situation beaucoup plus favorable. En raison de maladies, de blessures, de désertions et de défections, on estime que plusieurs unités à l'est de la RDC opèrent avec seulement 30 à 80 % de leurs effectifs officiels.¹⁰⁶ Par conséquent, ils sont contraints d'établir de petites bases largement statiques et sont incapables de patrouiller efficacement ou de réagir aux incidents. Il n'y a pas non plus de soutien logistique. Un officier supérieur a déclaré : « Ils envoient nos gars patrouiller avec la MONUSCO, les soldats de la MONUSCO reçoivent leurs rations et de l'eau et nos soldats sont condamnés à somnoler sur leur fusil car ils ne reçoivent rien ». ¹⁰⁷ Sans surprise, la capacité des FARDC à s'engager dans des opérations efficaces contre les groupes armés est sérieusement entravée. De plus, l'est de la RDC est un écosystème particulièrement complexe et dynamique, fragmenté sur le plan politique et militaire. La simple multitude de groupes armés (actuellement estimés à environ 120) ne reflète guère leur diversité et la nature complexe de leur interaction avec les FARDC et leur contexte local et régional.¹⁰⁸ Ces interactions vont de la coopération à l'hostilité active en passant par divers degrés de complicité et de coexistence. Dans certaines régions, la coopération peut être la conséquence de considérations opérationnelles, certains groupes armés étant utilisés comme

¹⁰⁵ Voir <https://www.jeuneafrique.com/1191024/politique/rdc-felix-tshisekedi-denonce-la-mafia-dans-larmee-et-les-institutions/>.

¹⁰⁶ Appel avec un diplomate basé à Kinshasa, 8 juin 2021.

¹⁰⁷ Officier des FARDC, Goma, 20 mai 2021.

¹⁰⁸ Voir <https://kivusecurity.nyc3.digitaloceanspaces.com/reports/39/2021%20KST%20report%20EN.pdf>.

auxiliaires pour soutenir les campagnes contre d'autres. Toutefois, la collaboration peut également découler d'identités communes ou de considérations économiques. Ces derniers poussent des éléments des FARDC, des politiciens locaux et nationaux et des acteurs régionaux à maintenir le statu quo : une instabilité très rentable. Les officiers, soldats et policiers sont parfaitement conscients de la duplicité de certains (membres ?) de leurs commandants et du fait que certains politiciens sont impliqués dans les conflits contre lesquels ils se battent. Un officier subalterne l'a mentionné :

A quoi bon aller au front et verser du sang pour ça ? Je peux vous assurer que chaque fois que nous avons eu le dessus sur l'ennemi, nous avons reçu l'ordre d'arrêter les hostilités. Cela laissait à l'ennemi le temps de se réorganiser et même de reprendre ses positions perdues.¹⁰⁹

Un autre a ajouté,

Les politiciens sont à l'origine de ce désordre. Parce qu'ils ont leurs alliés dans la forêt, mais quand des gens sont tués, ils sont les premiers à crier que les militaires ne font rien.¹¹⁰

Ainsi, les forces de sécurité sont considérées par de nombreux citoyens congolais comme une source d'insécurité ou de prédation plutôt que comme une source de protection.¹¹¹ Cette situation, ainsi que la menace représentée par d'autres groupes armés (souvent communautaires) que les forces de sécurité ne parviennent pas à maîtriser, reste à ce jour l'un des principaux facteurs de mobilisation des groupes armés. Nombreux sont ceux qui, dans l'est de la RDC, se retrouvent dans ce cercle vicieux. Les groupes armés étrangers tels que les FDLR, le CNRD, les ADF, le FNL ou le RED-Tabara occupent une position particulière dans ces cercles vicieux de mobilisation armée. Tout d'abord, ils sont une source permanente d'inquiétude et d'opportunités pour les pays voisins dont ils sont originaires. D'une part, après des décennies en RDC, ils se sont transformés mais sont toujours considérés comme une menace politique et militaire permanente dans leurs pays d'origine. D'autre

¹⁰⁹ Officier subalterne des FARDC, 25 mai 2021.

¹¹⁰ Soldat FARDC, Minova, 22 mai 2021.

¹¹¹ Hoebeke H., Van Der Lijn J., Glawion T., De Zwaan N.; Securing Legitimate Stability in the DRC: External Assumptions and Local Perspectives, SIPRI Policy Study, September 2019 (https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-10/0919_policy_study_drc.pdf).

part, leur existence et la menace qu'ils représentent servent également les agendas politiques et économiques nationaux et régionaux. Au cours des dernières décennies, la présence de ces groupes a justifié de nombreuses interventions militaires, certaines manifestes, d'autres secrètes, avec ou sans l'approbation du gouvernement congolais.¹¹² Il s'agit notamment d'opérations conjointes à grande échelle avec les FARDC, de raids commando unilatéraux, d'une coopération avec certains éléments des FARDC et d'une collaboration de longue date avec des groupes armés congolais locaux. Deuxièmement, les groupes armés étrangers se sont profondément ancrés dans l'économie politique locale.¹¹³ En outre, il arrive que certains collaborent régulièrement avec les forces de sécurité congolaises ainsi qu'avec des groupes armés congolais.¹¹⁴ Ces alliances sont fondées sur des partenariats passés (les FDLR étaient des alliés à la fois de Laurent-Désiré et de Joseph Kabila pendant la deuxième guerre du Congo), des intérêts communs contre les régimes voisins (notamment le Rwanda), des considérations ethniques, des motifs conjoncturels locaux et des intérêts commerciaux. Ces dernières années, les groupes armés étrangers ont été la principale cible des opérations militaires congolaises. En réponse, ces groupes, éventuellement avec la complicité de leurs alliés locaux, ont réagi violemment, imposant un lourd tribut aux populations locales. Le coût humain des opérations militaires telles que l'opération actuelle contre les ADF est important, ce qui sape sérieusement le soutien populaire au gouvernement et à ses forces de sécurité. Dans le Grand Nord du Nord-Kivu, l'opération contre les ADF alimente les protestations de la société civile, des groupes communautaires et des politiciens. La situation affecte aussi profondément la crédibilité de la MONUSCO.

La victoire contre le M23 en 2013 (avec un soutien considérable des Nations unies et une pression internationale sur le Rwanda) constitue un des rares succès qui ont renforcé la confiance, mais elle s'est avérée de courte durée.

¹¹² Les rapports les plus récents datent du rapport à mi-parcours de décembre 2020 du Groupe d'experts des Nations Unies (S/2020/1283).

¹¹³ Pour une analyse détaillée des FDLR, voir Johnson D., Schindwein S., Schmolze B. ; Les FDLR, histoire d'une milice rwandaise : des forêts du Kivu aux tribunaux d'Allemagne, C.H. Links, 2019.

¹¹⁴ Inside the ADF Rebellion, A Glimpse in the Life and Operations of a Secretive Jihadi Armed Group, Congo Research Group, November 2018 (<https://insidetheadf.org/wp-content/uploads/2018/11/Inside-the-ADF-Rebellion-14Nov18.pdf>).

L'assassinat du colonel Mamadou Ndala, symbole héroïque du succès des FARDC, avec la complicité d'autres officiers des FARDC, dans le sillage immédiat de la victoire, a confirmé à quel point les failles de l'armée sont profondément ancrées et à quel point elle est dysfonctionnelle.¹¹⁵ Au-delà des poursuites et de la condamnation de certains officiers, aucune mesure structurelle n'a été prise pour faire face aux réseaux et chaînes de commandement parallèles et nébuleuses qui opèrent au sein des FARDC. Depuis la proclamation de l'état de siège, fin avril 2021, les projecteurs sont à nouveau braqués sur ce que l'on appelle les « brebis galeuses » (comme un interlocuteur a appelé les membres des FARDC dont les antécédents disciplinaires sont douteux), mais à l'exception de quelques officiers de rang inférieur ou moyen, aucune mesure n'a été prise jusqu'à présent pour entamer un remaniement plus sérieux des structures de commandement de l'armée et de la police. Le fait de se concentrer sur ces « brebis galeuses » est problématique car il laisse entendre qu'il n'y a que des individus à blâmer, vendant leurs armes ou leurs uniformes à des groupes armés ou impliqués dans la taxation illégale ou la violence contre les civils, plutôt que des problèmes structurels qui nécessitent des réformes politiques en plus des mesures disciplinaires et des interventions judiciaires.

Pourtant, les forces de sécurité congolaises continuent de se battre et ce malgré toutes ces considérations amplement partagées et reconnues. Les forces militaires et de police congolaises sont déployées et engagées dans des opérations quasi-permanentes contre les groupes armés en Ituri, au Nord et au Sud-Kivu, au Maniema et au Tanganyika. Dans d'autres provinces, comme le Kasai et le Haut-Katanga, il y a des affrontements occasionnels avec des groupes armés. Des incidents fréquents se produisent également aux frontières avec le Sud-Soudan et la Zambie. Les rapports faisant état de soldats blessés ou tués au combat sont fréquents. Il n'y a pas de décompte total disponible, mais sur la base des données limitées disponibles, les pertes (blessés et tués au combat) s'élèvent à plusieurs centaines chaque année. En août 2021, les FARDC ont communiqué que dans la seule région de Beni,

¹¹⁵ Voir <https://www.reuters.com/article/us-congodemocratic-trial-idUSKCN0J12F120141117> et <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/democratic-republic-congo/congo-ending-status-quo>.

elles avaient perdu plus de 2 000 soldats depuis 2014.¹¹⁶ Le même mois, lors d'incidents distincts contre les ADF, les FARDC ont déploré près de 60 victimes. Le Kivu Security Tracker fait état de 119 soldats des FARDC tués dans la seule région de l'Ituri entre juin et la mi-septembre 2021.¹¹⁷ Et pourtant, les forces de sécurité congolaises (FARDC et PNC), en tant qu'institution, n'ont pas craqué en dépit des prix élevés qu'elles paient et des conditions de vie et de fonctionnement extrêmement difficiles décrites plus haut.

La présence et le soutien de la MONUSCO y sont pour quelque chose. La mission des Nations Unies, bien que très critiquée, joue de nombreux rôles importants dans le soutien des FARDC, au-delà de la formation évoquée ci-dessus. Cela inclut les évacuations médicales et le soutien logistique et de mobilité indispensable. La plupart des forces onusiennes sont déployées dans les provinces de l'Est dans le cadre d'opérations militaires en cours, et les FARDC sont très dépendantes de la MONUSCO sur le plan logistique. Cependant, la planification conjointe et les opérations conjointes efficaces restent l'exception plutôt que la norme. Cela contribue à l'image des Nations Unies, y compris de sa Brigade d'Intervention (FIB), comme un observateur impuissant. Par exemple, malgré des relations beaucoup plus étroites entre le gouvernement actuel de Tshisekedi et la mission des Nations Unies, les responsables de la mission n'ont pas été impliqués ou informés de la déclaration prévue de l'état de siège dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri.¹¹⁸ Plus récemment, la mission et le gouvernement de la RDC ont négocié conjointement un plan de transition pour le retrait progressif de la MONUSCO. (Pendant que la planification est en cours ?) La planification d'opérations conjointes contre les ADF est en cours.¹¹⁹

¹¹⁶ Voir <https://www.radiookapi.net/2021/08/06/actualite/securite/rdc-larmee-annonce-avoir-perdu-au-moins-2000-soldats-depuis-2014-beni>.

¹¹⁷ Voir <https://blog.kivusecurity.org/tag/fardc-2/>.

¹¹⁸ Communication avec un haut fonctionnaire des Nations unies, avril 2021. Depuis, le dialogue semble s'être amélioré. Il existe désormais des rapports et des communications plus structurés et réguliers de la mission aux dirigeants politiques congolais.

¹¹⁹ Plan de transition et compte rendu des discussions pour le retrait échelonné, responsable et durable de la MONUSCO, Groupe Conjoint de Travail, Septembre 2021. <https://www.primature.cd/public/2021/09/16/signature-du-plan-de-transition-pour-le-depart-echelonne-de-la-monusco-de-la-republique-democratique-du-congo/>.

Un nouveau départ avec le président Tshisekedi ?

Même si les élections de décembre 2018 ont suscité des questions, la passation de pouvoir pacifique entre Joseph Kabila et Félix Tshisekedi est une première historique dans l'histoire du pays. Félix Tshisekedi est également le premier président congolais n'ayant pas un passé militaire (ou rebelle) depuis 1965. Au début de sa présidence, la plupart des observateurs considéraient les forces de sécurité comme un bastion d'influence du régime de Kabila et donc un terrain hostile pour Tshisekedi. Cela était encore clairement visible à Kinshasa, où la Garde républicaine, considérée comme loyale à Kabila, se tenait près du bureau présidentiel et de la résidence privée de Kabila. Au début de sa présidence, Tshisekedi a tendu la main à ses voisins de la Garde républicaine au Camp Tshatshi. Il a ensuite annoncé que des mesures visant à améliorer les conditions de vie des militaires (principalement dans les camps militaires de Kinshasa) seraient incluses dans son budget initial.¹²⁰ Les gouvernements précédents ont souvent promis d'améliorer le bien-être des militaires et des forces de sécurité sans jamais donner suite à des mesures concrètes. S'il reste à voir si la situation sera différente sous Tshisekedi, des officiers militaires ont noté que « le gouvernement actuel communique sur les questions militaires et policières, ce que l'ancien régime ne faisait pas. Il parle même avec les épouses des militaires ». ¹²¹ Plus discrètement, Tshisekedi

¹²⁰ RDC: Félix Tshisekedi a visité le camp Tshatshi et a promis de s'impliquer pour améliorer les conditions du soldat et de sa famille; actualité.cd; 4 février 2019 (<https://actualite.cd/2019/02/04/rdc-felix-tshisekedi-visite-le-camp-tshatshi-et-promis-de-simpliquer-pour-ameliorer-les>).

¹²¹ Groupe d'officiers FARDC, Numbi, 27 mai 2021.

a également réorganisé ses propres dispositifs de sécurité en incluant certains membres de son parti dans la Garde républicaine.¹²²

Toutefois, la marge de manœuvre politique du gouvernement de coalition avec le FCC de Kabila était manifestement très limitée. Les alliés politiques de Kabila détenaient les ministères de la justice et de la défense, et ses vastes réseaux au sein du commandement des forces de sécurité restaient fermement en place. L'influence du camp Kabila s'est notamment manifestée dans les tentatives de reconstruction des partenariats internationaux dans le secteur de la sécurité. Une première ouverture à la Belgique pour rétablir la coopération militaire, par exemple, a été snobée par le ministre de la défense, qui appartenait au camp Kabila.¹²³ Le seul domaine où une certaine évolution a été possible était celui de la justice. Ici, Tshisekedi a agi de manière décisive et a réussi à faire des nominations importantes au parquet et à la cour constitutionnelle et a réussi à mettre sur la touche le ministre de la justice. Cela lui a également permis de neutraliser habilement la menace d'une destitution potentielle brandie par la majorité de Kabila au Parlement (qui nécessiterait également l'intervention de la Cour constitutionnelle) et ainsi de se libérer les mains pour agir contre le FCC et la mainmise politique et institutionnelle de Kabila sur le pouvoir.¹²⁴

Au-delà de l'armée et de la police, le président Tshisekedi a rapidement porté son attention sur une autre institution clé en matière de sécurité, l'Agence nationale de renseignements (ANR).¹²⁵ L'organisation, qui relève

¹²² RDC : Félix Tshisekedi veut reprendre en main les services qui gèrent sa sécurité ; Jeune Afrique, 25 novembre 2021.

¹²³ Pendant la crise électorale, le régime de Kabila avait brusquement suspendu la coopération militaire avec la Belgique. Vircoulon T., Lagrange M-A.; RDC: Le changement à pas feutrés; IFRI – Observatoire de l'Afrique centrale et austral, Note n° 10, 2020 (https://www.defense.gouv.fr/content/download/585586/9961172/file/202003-RDC_Afrique_australe-Note-10.pdf).

¹²⁴ Pour une analyse de la dynamique politique (2019-2021) : Hoebeke H. ; Hoebeke H.; Rumble in the DR Congo: President Tshisekedi is Taking Control, Egmont Paper 112; 11 mars 2021. (<https://www.egmontinstitute.be/rumble-in-the-dr-congo-president-tshisekedi-is-taking-control/>).

¹²⁵ Kapinga K. Nkashama (S.), Kabengele Kalonji (E.), Kadda (C.), Milemba (G.), Mukala (J.), Mutiti (M.) et Tshimbalanga (A.); Étude sur l'Agence Nationale de Renseignements en République Démocratique du Congo et quelques orientations stratégiques de réforme; ASSN; juin 2021 (<http://www.africansecuritynetwork.org/assn/wp-content/uploads/2021/07/Etude-sur-lAgence-Nationale-de-Renseignements-en-République-Démocratique-du-Congo-et-quelques-orientations-stratégiques-de-réforme-1.pdf>).

directement de l'autorité du Président, était devenue notoirement connue comme la police politique du régime. Le chef du service et proche allié de Kabila, Kalev Mutond, a été remplacé par un de ses adjoints (qui a été remplacé depuis) et le Président a insisté pour humaniser le service, fermer les centres de détention de l'ANR et faire travailler le service pour la sécurité de l'Etat.¹²⁶ Malgré ces annonces, les inquiétudes concernant le rôle de l'ANR demeurent. De nombreux rapports font état de la persistance des arrestations par les agents de l'ANR, qui retiennent désormais leurs captifs dans des cellules de police. En outre, la collaboration sur le terrain entre l'agence et les autres forces de sécurité reste difficile. Les agents de l'ANR resteraient également engagés dans la perception de taxes informelles et dans le commerce (régional) illicite.¹²⁷

Malgré la prudence de la présidence à l'égard de la direction des forces de sécurité, plusieurs éléments clés du régime de Kabila qui symbolisaient son impunité, sa répression violente et sa corruption ont été démis de leurs fonctions et des procédures ont été lancées contre plusieurs d'entre eux. Kalev Mutond fait actuellement l'objet d'une enquête.¹²⁸ L'ancien chef des services de renseignements militaires, le général Delphin Kahimbi, est décédé dans des circonstances peu claires alors qu'il devait comparaître devant le conseil de sécurité de la RDC pour répondre aux accusations de complot visant à déstabiliser la présidence.¹²⁹ Et John Numbi, ancien chef de la police et général des FARDC, est poursuivi par la justice congolaise et a fui le pays. Lors de plusieurs perquisitions dans ses résidences au Katanga et à Kinshasa,

¹²⁶ RDC: comment donner un visage humain à la très redoutée ANR?; RFI; 28 février 2019 (<https://www.rfi.fr/fr/afrique/20190227-rdc-anr-agence-renseignement-christian-lumutshisekedi>).

¹²⁷ Kapinga K. Nkashama (S.), Kabengele Kalonji (E.), Kadda (C.), Milemba (G.), Mukala (J.), Mutiti (M.) et Tshimbalanga (A.); Étude sur l'Agence Nationale de Renseignements en République Démocratique du Congo et quelques orientations stratégiques de réforme; ASSN; juin 2021 (<http://www.africansecuritynetwork.org/assn/wp-content/uploads/2021/07/Etude-sur-lAgence-Nationale-de-Renseignements-en-République-Démocratique-du-Congo-et-quelques-orientations-stratégiques-de-réforme-1.pdf>).

¹²⁸ RD Congo: en cavale, l'ex patron du renseignement Kalev Mutond, refait surface; RFI; 5 juillet 2021 (<https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210704-rd-congo-en-cavale-l-ex-patron-du-renseignement-kalev-mutond-refait-surface>).

¹²⁹ DR Congo probes death of army military spy chief Delphin Kahimbi, BBC, 29 février 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-51689390>.

d'importantes caches d'armes et du matériel sensible ont été découverts.¹³⁰ Si aucune de ces mesures ne peut compenser une réforme structurelle du secteur de la sécurité, elles démontrent néanmoins clairement que l'ancien régime n'est plus en mesure de fournir une protection.

Au début de l'année 2021, près de deux ans après une cohabitation de plus en plus difficile, le président Tshisekedi a formé une nouvelle alliance politique, « l'Union sacrée de la nation », pour rompre définitivement avec le camp Kabila. En avril, un nouveau gouvernement dirigé par Sama Lukonde Kyenge a été investi et les principaux ministères de la sécurité (intérieur et défense) sont désormais détenus par des alliés du président. La longue stagnation politique de plusieurs années de crise électorale et de deux ans de cohabitation a été suivie d'un moment de grande ambition au cours duquel la réforme du secteur de la sécurité et le retour de la stabilité à l'est ont été remis en tête de l'agenda politique.¹³¹ Les deux questions sont inextricablement liées : il ne peut y avoir de stabilisation du pays sans une réforme efficace des forces de sécurité, mais il ne peut non plus y avoir de réforme sans stabilisation de l'Est. Ces deux questions, la réforme et la stabilité, ont été placées en tête de l'agenda politique national avec la déclaration d'état de siège pour les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri.

¹³⁰ RDC : un arsenal découvert chez le général déserteur John Numbi; RFI; 2 septembre 2021 (<https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210902-rdc-un-arsenal-decouvert-chez-john-numbi>).

¹³¹ Programme d'actions 2021-2023 du Gouvernement Sama Lukonde, Primature RDC, juin 2021. (<http://congomines.org/reports/2134-programme-d-actions-2021-2023-du-gouvernement-sama-lukonde>).

4.1 L'État de siège : s'attaquer à une « mafia »

Les 3 et 4 mai 2021, quelques jours après que le gouvernement Lukonde ait remporté un vote de confiance à l'Assemblée nationale, le président Tshisekedi a signé trois décrets déclarant l'état de siège dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri et nommant des gouverneurs militaires pour ces deux provinces.¹³² En vertu de cette mesure, les assemblées provinciales ont été suspendues et tous les postes politiques dans les provinces ont été remplacés par des militaires ou des policiers (à l'exception de l'assemblée provinciale et du gouverneur, aucun des autres postes, maires ou administrateurs territoriaux, n'a été élu). Outre les administrateurs civils, la plupart des commandants des deux régions militaires (32^e région militaire pour l'Ituri et 34^e région militaire pour le Nord-Kivu) et les commandants des trois secteurs opérationnels (Ituri, Sukola I et Sukola II) ont également été remplacés. Par sa nature, mais aussi en raison du haut niveau d'investissement politique du gouvernement, l'état de siège est un acte déterminant pour la seconde moitié du mandat Tshisekedi. Il représente un changement radical dans l'approche des conflits dans les deux provinces, qui comprend des plans ambitieux supplémentaires tels qu'un processus de DDR remanié, désormais fusionné avec le Plan de stabilisation et de reconstruction de l'Est de la RDC (STAREC) et connu sous le nom de P-DDRCS.¹³³ En juin 2021, illustrant son engagement personnel, le président Tshisekedi est resté dans l'est du pays pendant près d'un mois. Lors d'une réunion avec des leaders de la société civile à Bunia, il a fait ses remarques publiques les plus directes à ce jour sur l'état de l'armée :

¹³² L'état de siège a sa base légale dans les Arts. 85 et 144 de la Constitution. Il est valable pendant 30 jours et, après cette période initiale, il doit être prolongé successivement tous les 15 jours (art. 144 de la Constitution de 2006). Ordonnance No 21/015 du 03 Mai 2021 Portant proclamation de l'État de siège sur une partie du territoire de la République Démocratique du Congo ; Ordonnance No 21/016 du 03 Mai 2021 Portant mesures d'application de l'État de siège sur une partie du territoire de la République Démocratique du Congo ; Ordonnance No 21/018 du 04 Mai 2021 portant nomination des membres des gouvernement provinciaux militaires dans les provinces de l'Ituri et du Nord Kivu. Tshiamala S.B. ; État de siège en RDC : qui sont les chefs militaires choisis par Félix Tshisekedi ; Jeune Afrique ; 10 mai 2021 (<https://www.jeuneafrique.com/1169731/politique/etat-de-siege-en-rdc-qui-sont-les-chefs-militaires-choisis-par-felix-tshisekedi/>).

¹³³ Ordonnance N ° 21/038, 4 juillet 2021.

Il y a un problème avec les effectifs de notre armée, on s'en rend compte. En fait, il y a beaucoup de magouilles qui minent nos forces de sécurité. Il s'est développé en même temps que la mafia, la même mafia dans l'armée ainsi que dans nos institutions. Il n'y a pas que l'armée et la police. On l'a vu, regardez, au Sénat récemment. C'est toute cette loi de l'omerta, la loi du silence. On tue en silence, on magouille en silence. C'est à ça qu'il faut s'attaquer.¹³⁴

Ce message a été repris par le président de la commission de la sécurité et de la défense de l'Assemblée nationale, Bertin Mubonzi : « ...l'insécurité fera partie du passé. Mais il faudra que les hauts dirigeants extirpent le mal de nos forces de sécurité et de défense ».¹³⁵ Suite à ces remarques présidentielles ainsi qu'aux enquêtes menées à Kinshasa sur le nombre de troupes qui ont été effectivement déployées dans les provinces de l'Est, l'inspecteur général des FARDC, le général Gabriel Amisi Kumba, lui-même très controversé et sanctionné par la communauté internationale, a ouvert une enquête.¹³⁶ Il est révélateur des complexités de la RDC que le général en charge de l'inspection générale et donc de la discipline et des enquêtes anti-corruption est Amisi, également connu sous le nom de « Tango Four ». Le général Amisi, qui était un membre haut placé du RCD-Goma, est originaire du Maniema et était considéré comme l'un des piliers du réseau Kabila dans les forces de sécurité. Il est sous le coup de sanctions américaines, européennes et britanniques pour des violations présumées des droits humains, notamment lors de l'impasse politique tendue avant les élections de décembre 2018. Il figure également dans plusieurs rapports du Groupe d'experts des Nations Unies pour un rôle présumé dans la contrebande d'armes et l'exploitation des ressources minérales dans l'est de la RDC. Assez rapidement, quelques dizaines d'officiers ont été arrêtés

¹³⁴ Amunazo P. ; Campagne anticorruption en RDC : pourquoi des officiers de l'armée sont mis aux arrêts ; BBC Afrique ; 6 août 2021 (<https://www.bbc.com/afrique/region-58107300>).
Nyenyenzi Bisoka A., Vlassenroot K.; Corruption in the Congolese Army: Three Lessons for Modern Democracies; Commentary; Institut Egmont, 5 octobre 2021 (<https://www.egmontinstitute.be/corruption-in-the-congolese-army-three-lessons-for-modern-democracies/>).

¹³⁵ Tshiamala S.B.; RDC: « il faut sanctionner ceux qui ont détourné les moyens alloués à la lutte contre l'insécurité dans l'Est », Jeune Afrique, 9 septembre 2021 (<https://www.jeuneafrique.com/1230572/politique/rdc-il-faut-sanctionner-ceux-qui-ont-detourne-les-moyens-alloues-a-la-lutte-contre-linsecurite-dans-lest/>).

¹³⁶ The battle over phantom battalions and retired generals; Africa Intelligence ; 26 août 2021.

dans les deux provinces.¹³⁷ Faisant écho aux précédentes remarques du Président Tshisekedi, le Général Amisi a mentionné que les officiers arrêtés ont des complices à Kinshasa « qui leur ordonnent de détourner des fonds ». Amisi a annoncé que les enquêtes sur cette question allaient se poursuivre.¹³⁸ Cependant, au-delà des quelques dizaines d'arrestations, aussi importantes soient-elles pour démanteler certains réseaux de corruption au sein des forces armées et des administrations locales, aucun commandant supérieur n'a été inclus dans le processus, à ce jour. L'évaluation de ces soucis internes des forces armées trouve un écho parmi les officiers et les soldats interviewés dans le cadre de cette étude. Il y a généralement une large compréhension et reconnaissance des problèmes structurels affectant les FARDC et les forces de sécurité en général. L'attitude à l'égard de l'état de siège, cependant, est mitigée. Certains y voient des raisons d'espérer : « Quand le gouvernement parle ainsi, c'est qu'il est bien informé, qu'il connaît ces gens et qu'il est prêt à atteindre ses objectifs ». ¹³⁹ Un agent de la police a déclaré :

Il y a des officiers qui soutiennent des groupes armés notoires, ils devraient commencer par s'occuper de ceux-là. Les autorités ont dit : « *Tuchungishe mwizi bitu abichunge* » [Donnons au voleur la garde des choses qu'il a l'intention de voler]. Voyons ensuite s'il y aura d'autres failles de la part des officiers. Avec quatre généraux, il y aura plus de stratégies pour combattre l'ennemi.¹⁴⁰

Les officiers du Sud-Kivu auraient souhaité que l'état de siège soit également proclamé dans leur province :

C'est une bonne mesure, et elle devrait également être appliquée au Sud-Kivu. Au Nord-Kivu et en Ituri, elle est opportune car il y a plusieurs tueries orchestrées par les politiciens de ces

¹³⁷ RDC: arrestations d'officiers en Ituri, accusés de détournements de fonds; RFI; 23 juillet 2021 (<https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210723-rdc-arrestations-d-officiers-en-ituri-accus%C3%A9s-de-d%C3%A9tournements-de-fonds>); RDC: des officiers des FARDC arrêtés pour détournements de fonds, africanews.fr, 5 août 2021 (<https://fr.africanews.com/2021/08/05/rdc-des-officiers-des-fardc-arretes-pour-detournements-de-fonds/>); RDC: Nouvelles arrestations d'officiers au sein des FARDC; RFI; 29 juillet 2021 (<https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210728-rdc-nouvelles-arrestations-d-officiers-au-sein-des-fardc>).

¹³⁸ Bunia, l'inspecteur-général des FARDC enquête sur l'utilisation des fonds alloués à l'état de siège; Radio Okapi, 20 juillet 2021 (<https://www.radiookapi.net/2021/07/20/actualite/securite/bunia-linspecteur-general-des-fardc-enquete-sur-lutilisation-des-fonds>).

¹³⁹ Agent de la police, Bukavu, 19 mai 2021.

¹⁴⁰ Un agent de la police, Numbi, 25 mai 2021.

régions en complicité avec les FARDC. Il était donc nécessaire de changer les commandants en place.¹⁴¹

Un officier subalterne des FARDC renchérit :

C'est une nouvelle expérience, voyons comment elle se concrétisera sur le terrain. Je suis préoccupé par le calendrier mais, comme nous le savons, les opérations militaires sont la priorité pour éradiquer les groupes armés. Ces derniers sont tous soutenus par des officiers supérieurs des FARDC, mais si les opérations militaires sont lancées à temps, ils ne seront pas en mesure de contacter leurs bailleurs de fonds.¹⁴²

D'autres, en revanche, sont très inquiets et ont de sérieux doutes quant à la mise en œuvre :

Ils nous envoient maintenant cet état de siège. Le gouverneur avec quelle armée ? Les mêmes soldats, ce sont les mêmes soldats ! C'est à ce moment-là que vous entendrez : « Nous avons été vendus » et « Nous devons déguerpir car cela n'a aucun sens de mourir pour une cause pour laquelle nous ne serons jamais reconnus ». Avec les mêmes éléments, cela ne marchera jamais.¹⁴³

Un autre officier supérieur a ajouté : « C'est bien, mais nos autorités ne savent pas vraiment ce qu'il faut faire avec les manipulateurs et les groupes armés ». ¹⁴⁴ Selon un fonctionnaire civil de l'Ituri, « Nous constatons que le processus politique a largement devancé le processus technique. Ce n'était pas vraiment prévu ». Le fonctionnaire était très inquiet de l'impact si l'état de siège ne parvenait pas à atteindre ses objectifs :

Si nous ne parvenons pas à ramener la paix, une jurisprudence sans précédent risque de s'installer. A mon avis, il n'y aurait pas de mesure plus efficace que celle-ci pour éradiquer les hostilités dans l'Est du pays. J'essaie de dire aux gens, quelles que soient les insuffisances, quels que soient les défauts de préparation... le plus important pour le moment, c'est que nous devons réussir. Si nous échouons dans cette démarche, dans cette aventure, le risque est grand.¹⁴⁵

¹⁴¹ Séance de groupe avec des officiers FARDC, Numbi, 27 mai 2021.

¹⁴² Officier subalterne des FARDC, 25 mai 2021.

¹⁴³ Officier supérieur des FARDC, Goma, 20 mai 2021.

¹⁴⁴ Officier supérieur des FARDC, Bukavu, 20 mai 2021.

¹⁴⁵ Chargé de stabilisation, Ituri, 2 juin 2021.

L'état de siège est également de plus en plus critiqué. Les sceptiques, qui craignent qu'une armée dysfonctionnelle ne soit pas en mesure de faire la différence, voient leur analyse justifiée par le manque de résultats sur le terrain jusqu'à présent. Les niveaux de violence dans les deux provinces auraient augmenté alors qu'il n'y a, pour l'instant, aucune avancée mesurable dans la neutralisation des groupes armés.¹⁴⁶ Les controverses concernant le P-DDRCS et en particulier son coordinateur Tommy Tambwe Ushindi n'arrangent pas la situation. Tambwe, un ancien du RCD-G et d'un groupe satellite du M23 du nom d'ALEC, est soupçonné d'être proche du Rwanda, ce qui suscite une certaine irritation dans les provinces de l'Est. Pour plusieurs chefs de groupes armés, c'est un prétexte trop évident et facile pour s'opposer au processus de DDR. Les controverses concernant les dirigeants et l'héritage des précédents programmes de DDR qui ont largement échoués mettent les donateurs et autres partenaires potentiels mal à l'aise et les rendent réticents à s'engager dans le processus.¹⁴⁷ De nombreuses préoccupations ont également été exprimées quant aux attributions et aux objectifs des nouvelles autorités militaires provinciales. Dès le début, elles ont montré un intérêt considérable pour la gestion économique et financière des deux provinces. Un officier à Goma a déclaré :

Le gouverneur a été envoyé pour rétablir la paix et étendre l'autorité de l'Etat sur la province, mais il a commencé à diverger. Bien sûr, les moyens n'étaient pas en place quand il a commencé, mais lorsque vous commencez par rencontrer le département provincial des impôts, ou les humanitaires.¹⁴⁸

Des inquiétudes similaires sont enregistrées ailleurs, notamment de la part de politiciens provinciaux qui ont été mis sur la touche et n'ont pas été payés immédiatement, ce qui semble indiquer que l'opposition naturelle à l'état de siège était institutionnalisée dès le départ. Si les dirigeants provinciaux, politiques et sociaux n'ont pas fourni d'efforts pour renforcer la stabilité et mettre fin à la violence avant l'état de siège, c'est qu'il y avait peu d'intérêt

¹⁴⁶ Ituri : Nouvelle embuscade des ADF sur la RN4 ; Actualité.cd ; 14 septembre 2021 (<https://actualite.cd/2021/09/14/ituri-nouvelle-embuscade-des-adf-sur-la-rn4>).

¹⁴⁷ Communication téléphonique avec un fonctionnaire des Nations Unies, octobre 2021.

¹⁴⁸ Officier supérieur des FARDC, Goma, 20 mai 2021.

pour la perturbation du statu quo. Dans son discours à l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2021, le Président Tshisekedi a réagi aux critiques et a noté que l'état de siège ne sera pas levé tant que les causes qui ont conduit à son instauration n'auront pas disparu.¹⁴⁹ Il l'a confirmé lors d'une interview peu après, dans laquelle il a également appelé toutes les forces politiques à soutenir l'état de siège.

Ce qu'on constate avec tristesse c'est comme il y a une certaine frange de nos compatriotes qui souhaitent l'échec de l'état de siège, alors que ça doit être notre affaire à tous. Cela fait 20 ans que les conflits perdurent, 20 ans et il n'y a pas eu de solution. Et là on essaye quelque chose d'innovant et on croit que ça va être efficace. Parce que en même temps, on va nettoyer les écuries, c'est à dire mettre de l'ordre dans les armées, l'extirper de tous les mauvais éléments ; il y en a très peu, dieu merci la majeure partie de nos troupes, il faut le savoir, ce sont de braves militaires qui vont au combat sans rien demander et ils mettent leur vie en danger pour nous, pour notre sécurité et notre stabilité. Donc pour ça, moi j'ai décidé de me jeter à l'eau avec eux et j'invite tous nos compatriotes de taire nos divergences et d'abord à débarrasser le pays de cette gangrène... L'état de siège est un moyen qui nous permet d'accentuer la pression sur les agresseurs.¹⁵⁰

Les informations concrètes sur les opérations militaires sont limitées, mais à la mi-octobre, aucun nouveau mouvement majeur de troupes n'avait été signalé. En outre, la plupart des unités qui occupent leurs postes depuis des années (et qui se sont souvent profondément ancrées dans les dynamiques des conflits locaux) restent en place. Étant donné la profondeur de la crise dans les provinces de l'Est, toute tentative de changement fondamental demandera beaucoup de temps. La question est toutefois de savoir si l'état de siège maintiendra la dynamique sur le terrain. Si l'objectif de l'état de siège était plutôt ou aussi pour le Président Tshisekedi de s'assurer d'une meilleure emprise sur les forces de sécurité, il n'est pas non plus clair si cela

¹⁴⁹ Discours de son excellence Monsieur Félix-Antoine Tshisekedi Tshilombo, Président de la République Démocratique du Congo au débat de la 76ème session ordinaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies, 21 septembre 2021.

¹⁵⁰ La doctrine Tshisekedi : putschs, terrorisme, covid, état de siège, élections, climat ; VoA Afrique ; 24 septembre 2021. (<https://www.voafrique.com/a/entretien-exclusif-avec-le-president-felix-tshisekedi-marius-muhunga-voa-afrique/6244758.html>).

a été atteint. Pourtant, sans un contrôle accru, il sera difficile de faire passer et de mettre en œuvre des réformes radicales, pourtant indispensables, des services de sécurité de l'État.

4.2 Une attention politique accrue ?

De toute évidence, depuis l'installation du gouvernement de l'USN et l'état de siège, une plus grande attention publique est accordée aux questions de sécurité et de défense. Bon nombre des préoccupations abordées dans la section précédente sont couvertes dans le rapport d'août 2021 sur l'état de siège par la Commission de la défense de l'Assemblée nationale.¹⁵¹ Le rapport est basé sur une série d'auditions menées avec les ministres en charge de la plupart des départements concernés. Il offre de nombreux éléments intéressants, y compris la reconnaissance par le ministre de la défense du manque de planification de l'état de siège en raison du contexte politique dans lequel il a été déclaré. Le rapport parlementaire couvre de nombreuses questions et n'évite pas les problèmes structurels tels que l'absence d'une politique de sécurité nationale, les problèmes de coordination entre les ministères, les faibles salaires, les insuffisances de la logistique, etc. Il fournit des dizaines de recommandations au gouvernement, y compris une recommandation pour une restructuration profonde et un renouvellement de la chaîne de commandement militaire. D'autres recommandations sont plus directement liées à l'état de siège et insistent sur la définition d'une stratégie de sortie de l'initiative.

Le rapport comprend également des détails budgétaires livrés par les ministres des Finances et du Budget. Par exemple, pour la période avril-mai 2021, 54,4 millions de dollars ont été versés aux ministères de la défense et de l'intérieur pour l'état de siège. Le ministère de la défense avait initialement demandé un financement supplémentaire de 595 millions pour des investissements en équipements, en partie liés à l'état de siège (près du double du budget annuel de la défense). Les FARDC avaient reçu 33 millions de dollars

¹⁵¹ Rapport synthèse des auditions sur l'évaluation de l'état de siège proclamée par l'ordonnance N° 21/015 du 03 mai 2021, sur une partie du territoire de la République Démocratique du Congo, tel que prorogé à ce jour ; Commission Défense et Sécurité ; Assemblée Nationale, RDC, Kinshasa, août 2021.

pour couvrir une partie de ces besoins, dont une partie considérable était nécessaire pour régler les arriérés de salaires. Le ministre du Budget a également donné un aperçu des différentes allocations supplémentaires pour les FARDC, couvrant les dépenses opérationnelles courantes et les primes, y compris les soins de santé. Cela représente environ 6 millions de dollars par mois. Le paiement de ces primes avait été arrêté pendant 17 mois, avant d'être repris par le gouvernement actuel. Le ministre a également fourni des informations sur les besoins budgétaires accrus pour d'autres agences impliquées, telles que l'ANR et la PNC.

Les travaux parlementaires récents ayant un impact sur la RSS ne se limitent pas à ce rapport. Un rapport parlementaire sur l'exploitation des minerais à Mwenga (Sud-Kivu) dénonce la militarisation des sites miniers et identifie des problèmes liés à la DGM et à la délivrance des visas.¹⁵² Lors des discussions sur le budget de l'État de 2022, plusieurs députés ont également plaidé en faveur d'une augmentation du budget de la défense.¹⁵³ Le gouvernement avait indiqué que les allocations pour la défense et la sécurité augmenteraient respectivement de 22,62 et 32,47 %.¹⁵⁴

¹⁵² Rapport de mission effectuée dans le Territoire de Mwenga, Province du Sud-Kivu, du 08 au 14 Septembre ; Assemblée Nationale ; Kinshasa ; septembre 2021.

¹⁵³ RDC: la part du budget réservée à la défense fait polémique; RFI; 17 novembre 2021 (<https://www.rfi.fr/fr/afrique/20211117-rdc-48-heures-pour-retravailler-le-budget-de-la-d%C3%A9fense-contest%C3%A9>).

¹⁵⁴ RDC: la sécurité, parent pauvre d'un budget à 10 milliards de dollars; Jeune Afrique; 22 novembre 2022 (<https://www.jeuneafrique.com/1268415/politique/rdc-la-securite-parent-pauvre-dun-budget-a-10-milliards-de-dollars/>).

4.3 Le retour des partenaires ?

Depuis le début de la présidence de Tshisekedi en janvier 2019, un groupe grandissant de partenaires étrangers ont manifesté leur intérêt pour la relance de partenariats divers en matière de sécurité. En octobre 2020, les États-Unis et la RDC ont signé un protocole d'accord (MoU) pour un partenariat privilégié pour la paix et la prospérité. Plusieurs délégations militaires américaines se sont rendues en RDC depuis.¹⁵⁵ Deux autres partenaires bilatéraux, la Belgique et la France, se sont également réengagés. La France soutient deux instituts de formation stratégique, le Collège des Hautes Études de Stratégie et de Défense (CHESD, créé en 2016) et la nouvelle École de Guerre de Kinshasa (EGK, créée en janvier 2021). Elle a également fourni quelques modules de formation militaire (formation des formateurs et pré-déploiement, formation en jungle à un bataillon des FARDC avant son déploiement au Nord-Kivu).¹⁵⁶ C'est en 2019 que la coopération militaire avec la Belgique a été relancée. En 2021, la Belgique a déployé un officier supérieur à Kinshasa comme officier de liaison auprès de l'état-major des FARDC. Après une longue interruption, elle a également évalué l'infrastructure et les ressources humaines d'une formation antérieure à une brigade de réaction rapide des FARDC à Kindu (Maniema). Un suivi potentiel est envisagé.¹⁵⁷ La MONUSCO a continué à apporter son soutien aux forces de sécurité congolaises. Des sessions de formation sur les droits humains sont régulièrement organisées pour les policiers et les militaires, ainsi que des

¹⁵⁵ U.S. Africa Command leaders visit DRC: U.S. Africa Command Public Affairs; 30 janvier 2021 (<https://www.africom.mil/pressrelease/33448/us-africa-command-leaders-visit-drc>); La RDC accepte une assistance militaire américaine contre la milice des ADF ; voanews.com ; 15 août 2021 (<https://www.voanews.com/africa/dr-congo-accepts-us-military-help-against-adf-militia>).

¹⁵⁶ La France utilise sa présence régionale permanente dans la région de l'Afrique centrale (CEEAC) et à Djibouti pour former les éléments des FARDC et de la PNC. <https://www.defense.gouv.fr/espanol/operations/actualites2/efg-formation-infanterie-au-profit-des-fardc>; <https://www.defense.gouv.fr/espanol/operations/afrique/afrique-centrale/elements-francais-au-gabon/breves/efg-formation-au-profit-d-un-bataillon-de-combat-en-foret-des-forces-armees-de-la-republique-democratique-du-congo>; <https://www.voaafrique.com/a/tshisekedi-ouvre-une-ecole-de-guerre-a-kinshasa/5725245.html>.

¹⁵⁷ <https://www.7sur7.cd/2021/06/20/rdc-des-elements-fardc-deployes-dans-lest-seront-bientot-formes-par-des-officiers>; Fonctionnaires belges, Bruxelles, 20 septembre 2021.

sessions visant à renforcer les capacités de la PNC et des FARDC.¹⁵⁸ La mission construit également des camps militaires dans la province du Nord-Kivu.¹⁵⁹ En outre, elle apporte un soutien régulier aux opérations militaires en cours et coopère avec les FARDC en fournissant des escortes de convois dans les régions de l'Ituri et du Nord-Kivu.¹⁶⁰

En plus des partenaires « traditionnels » et les Nations Unies, plusieurs nouveaux acteurs s'engagent avec la RDC sur la sécurité et ont annoncé des collaborations. L'Égypte est présente en RDC depuis une dizaine d'années, mais les contacts politiques se sont intensifiés depuis l'arrivée du Président Tshisekedi. Le pays a assuré la formation de nouveaux membres pour la Garde républicaine. Un tel soutien serait également fourni par le Congo-Brazzaville. Les Émirats arabes unis figurent parmi les autres pays qui ont manifesté un intérêt pour la coopération.¹⁶¹ Pour l'instant, ce soutien international semble refléter les pratiques antérieures de 2006 à 2017. À l'exception de la formation plus stratégique des hauts dirigeants du CHESD et de l'EGK, l'accent semble être mis sur la formation et les conseils opérationnels. Le besoin de ce type de soutien reste important, et d'autres initiatives semblent se profiler, mais elles ne constituent pas une réforme.

¹⁵⁸ Ituri : La MONUSCO a formé plus de 650 officiers et troupes des FARDC aux tactiques de combat dans la jungle ; 27 juillet 2021. (<https://monusco.unmissions.org/en/ituri-monusco-has-trained-more-650-fardc-officers-and-troops-combat-tactics-jungle>).

¹⁵⁹ Beni: pose de la première pierre pour la construction du camp des militaires FARDC à Kididiwe, Radio Okapi, 30 janvier 2021 (<https://www.radiookapi.net/2021/01/30/actualite/securite/beni-pose-de-la-premiere-pierre-pour-la-construction-du-camp-des>).

¹⁶⁰ Fabricius P. ; The UN hopes a revamped Force Intervention Brigade can counter the ruthless tactics of the Allied Democratic Forces; ISS Today ; 17 septembre 2021. (<https://issafrica.org/iss-today/quick-reaction-forces-to-the-rescue-in-eastern-drc>).

¹⁶¹ The President of the Congo receives Major General Al Raisi, the UAE candidate to head Interpol; Ministry of the Interior, UAE; 4 août 2021 (<https://www.moi.gov.ae/en/media.center/news/080421n01.aspx>).

L'acquis de près de deux décennies de réforme du secteur de la sécurité en RDC est maigre. Sous l'ancien président Kabila, le gouvernement de la RDC ne s'est pas approprié la réforme, à la grande frustration de ses principaux partenaires internationaux.¹⁶² Les causes structurelles expliquant cette lenteur des réformes sont multiples. Elles incluent :

- l'état général de la gouvernance en RDC, avec un manque d'engagement et d'investissement dans les services publics, y compris la sécurité, des niveaux élevés de corruption et d'informalité, notamment la taxation informelle ;
- l'utilisation par les régimes successifs (ceux de Mobutu et les deux régimes Kabila) des forces de sécurité pour assurer leur contrôle et leur emprise sur le pouvoir, tout en maintenant (en paradoxe apparent) les forces de sécurité dans une condition de fragilité structurelle, et en s'appuyant sur le népotisme, les réseaux informels clientélistes ou ethniques et la création d'unités « d'élite » pour éviter l'émergence d'une structure de pouvoir alternative efficace ;

¹⁶² Hoebeke H., Boshoff H., Vlassenroot K. « Monsieur le Président vous n'avez pas d'armée » La réforme du secteur de sécurité vue du Kivu; in Trefon T.; Réforme au Congo (RDC) Attentes et désillusions; Cahiers Africains n°76; 2009; pp. 119–137.

- la composition des forces de sécurité depuis la première et la deuxième guerre du Congo avec une osmose de facto et quasi permanente entre les groupes armés et les forces de sécurité ;
- l'absence d'investissements appropriés dans les forces de sécurité, ce qui se traduit par un manque d'équipement, des salaires bas et irréguliers, une logistique et un soutien inadéquats pendant les opérations, des conditions de vie désastreuses pour les militaires et des services de santé dysfonctionnels ;
- la corruption généralisée au sein des forces de sécurité, y compris la persistance d'un système de gestion des ressources humaines déficient ;
- les effets à long terme de l'impunité pour les violations des droits humains, le manque de discipline et la faiblesse du système de justice militaire.

Rétrospectivement, malgré les reconnaissances habituelles par les bailleurs selon lesquelles la RSS est essentiellement un exercice politique et qu'elle doit être basée sur des évaluations et des compréhensions politiques solides du contexte, la majeure partie des activités étiquetées RSS étaient essentiellement des interventions techniques. Le résultat effectif de ces interventions pourrait, au mieux, être comparé à un village Potemkine. Depuis début 2021, le contexte politique a considérablement changé. Kabila et son réseau politique ont été effectivement mis sur la touche et plusieurs poids lourds des forces de sécurité font l'objet d'une enquête. Le programme du gouvernement 2021 et plusieurs déclarations du Président montrent que le leadership politique est bien conscient des déficiences structurelles du secteur de la sécurité. Il y a urgence politique puisque, avec la déclaration de l'état de siège, le gouvernement et le président ont lancé une initiative qui pourrait offrir l'élan nécessaire au changement structurel, mais il s'agit également d'une décision qui comporte un risque politique considérable. Un rapport important de la Commission de défense de l'Assemblée nationale congolaise et le travail continu de certaines organisations de la société civile montrent qu'au

sein du Parlement et de la société civile, il existe une certaine capacité et volonté d'accompagner un tel processus.

Et, comme nos recherches l'ont montré, il en va de même pour les FARDC et la PNC. Cela dit, la frustration est grande au sein des hommes de troupe de l'armée et de la police déployés dans les provinces de l'Est. Ils vivent dans des conditions épouvantables et, nombreux officiers, doivent consacrer beaucoup de temps et d'énergie à se débrouiller pour gagner leur vie, souvent au détriment de leurs subordonnés, de leur environnement social et de la population civile qu'ils doivent protéger. Les membres des deux institutions sont généralement bien conscients de la duplicité de plusieurs hauts gradés et de l'implication des politiciens dans la violence persistante du pays.

La fenêtre de réforme pourrait toutefois se refermer bientôt, les élections de 2023 ayant déjà jeté leur ombre sur la dynamique politique du pays. Le gouvernement n'a pas encore communiqué ses intentions précises en matière de réforme, et les mesures disciplinaires visant à perturber les réseaux de corruption n'ont visé que quelques officiers de rang intermédiaire. Simultanément, le soutien populaire à l'état de siège s'affaiblit et l'opposition à cette mesure devient un facteur de mobilisation de l'opposition politique. Cette attitude risque de mettre davantage le gouvernement en difficulté et de compliquer son pari à fort enjeux. Comme le sort politique du gouvernement Sama Lukonde et de la présidence Tshisekedi dépend dans une large mesure des résultats qu'ils peuvent afficher pour l'état de siège, cela les rend de plus en plus dépendants du commandement des forces de sécurité, qui n'ont pas fait grand-chose pour donner réellement la priorité à la réforme.

Si le gouvernement Tshisekedi vise véritablement à lancer une réforme globale du secteur de la sécurité, il devra agir rapidement et utiliser l'élan qui reste de l'état de siège. Un point de départ pourrait être un remaniement sans concession des structures de commandement des forces de sécurité. Il devra travailler avec un large éventail d'acteurs nationaux pour développer un consensus national incluant la société civile et l'opposition politique. Toute réforme sérieuse sera un processus de longue haleine

qui nécessitera des investissements et une planification importante. En outre, toute réforme nécessitera un investissement conséquent dans les conditions sociales et de vie des soldats et policiers, condition préalable à l'application de la discipline et à la lutte contre l'impunité. Si certaines raisons incitent à un optimisme prudent, il reste encore un long chemin à parcourir.

The Insecure Livelihoods Series

