

LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : ENJEUX STRATÉGIQUES

Par Dylan Hendrickson et Missak Kasongo

Issue Paper No. 4: Security Sector Reform

Introduction

Le but de cette présentation est de fournir quelques idées sur la manière de créer des conditions favorables à la réforme du secteur de la sécurité (RSS) en RDC. Au cours de la dernière décennie, la RSS est devenue un élément central de l'agenda international dans les États touchés par des conflits. Il existe un consensus croissant parmi les bailleurs sur la nécessité de mettre en place une RSS pour toute stabilisation et reconstruction efficaces. Depuis 2003, cette prise de conscience s'est traduite en RDC par une variété d'initiatives menées avec le soutien des bailleurs dans les secteurs de la police, de la défense et de la justice. Si certaines de ces initiatives ont pu paraître initialement prometteuses, globalement, les progrès en matière de RSS en RDC sont restés très limités.

Les observateurs tiennent pour responsable des problèmes actuels à la fois la communauté internationale et le gouvernement¹ : la première parce qu'elle n'a pas su comprendre la complexité de l'environnement des réformes, fournir une mission de maintien de la paix d'une ampleur et d'une force suffisantes, investir les ressources nécessaires et coordonner efficacement les nombreuses initiatives d'assistance bilatérale et multilatérale ; le gouvernement est, pour sa part, critiqué pour son manque d'engagement politique dans le processus de réforme, pour avoir accordé la priorité aux opérations militaires pour défaire les rebelles au détriment des réformes institutionnelles et à la protection de la population civile et pour ne pas avoir su s'attaquer à la culture de l'impunité qui caractérise les forces de la sécurité.

Les raisons de la lenteur des progrès de la RSS sont complexes. Mais il est clair que la RDC est dans une situation qui affecte actuellement de nombreux pays touchés par les conflits, à savoir que la nécessité de réformer le secteur de la sécurité est d'autant plus grande que la capacité de l'État à la mener (tout au moins selon les modalités souhaitées par les bailleurs) est faible. L'effondrement des institutions de sécurité congolaises depuis le milieu des années 1990 s'est accompagné de celui, plus large, des capacités gouvernementales. Cela a eu pour conséquence de créer un environnement très difficile pour les réformes, une situation aggravée par la persistance du conflit dans l'est du pays, laquelle a accru la dépendance de la RDC envers l'aide extérieure.

Comme c'est le cas ailleurs, l'aide extérieure apportée à la RDC a eu des résultats mitigés. En l'absence d'une vision nationale claire de la RSS et face à des besoins humanitaires pressants,

¹ICG, Congo : une stratégie globale pour désarmer les FLDR, Rapport Afrique No. 151.

les bailleurs ont pris la responsabilité de définir et de diriger l'agenda de la RSS. Si ces interventions extérieures ont permis de donner un élan considérable aux réformes de la sécurité en RDC, cela s'est produit aux dépens de l'appropriation nationale du processus de réforme. Pilier central de la souveraineté de l'État, le secteur de la sécurité est hautement sensible. Il n'est donc guère surprenant que le gouvernement ait résisté à un grand nombre de ces interventions des bailleurs.

L'absence de consensus sur la nature, l'orientation et le rythme de la RSS a eu trois conséquences qui sont particulièrement problématiques pour le processus de réforme. Premièrement, cette absence a conduit à une approche fragmentée de la RSS, caractérisée par une multiplicité de visions extérieures et nationales concurrentes de la réforme². Les incitations et les structures tant du côté gouvernemental que de celui des bailleurs ne favorisent pas l'intégration des efforts. Il n'existe pas de direction claire de la RSS d'un côté ou de l'autre en RDC qui soit acceptée par tous les acteurs concernés. Plusieurs pays bailleurs, par exemple, continuent de préférer fournir leur assistance en matière de RSS dans un cadre bilatéral traditionnel, plutôt qu'en coordination avec leurs partenaires bilatéraux et multilatéraux.

Deuxièmement, la tendance à travailler seule accroît la probabilité d'une approche technique de l'assistance. C'est particulièrement le cas dans le domaine militaire où prédomine une approche « former et équiper » – mettant davantage l'accent sur le renforcement des capacités militaires que sur le développement de forces de sécurité responsables. Généralement, un suivi efficace desdites actions n'est pas organisé. Cette insistance sur l'aspect technique reflète en partie l'urgence des réformes, une préférence de la part de nombreux acteurs, tant nationaux qu'internationaux, pour une solution militaire au conflit dans les provinces de l'Est, ainsi que la difficulté de travailler avec des institutions gouvernementales faibles. Cette approche permet aussi aux bailleurs et au gouvernement d'éviter plus facilement de devoir s'engager dans les réformes de gouvernance plus difficiles et plus sensibles politiquement mais qui sont absolument nécessaires pour créer un appareil de sécurité qui réponde mieux aux besoins des citoyens. Ces réformes concernent, entre autres, le contrôle civil des institutions de sécurité, la participation publique dans les processus de définitions des politiques publiques, la gestion financière et les efforts nécessaires pour s'attaquer au problème de l'impunité.

Troisièmement, l'absence de vision commune de la réforme à mener garantit que la « demande » de réformes continue d'être exprimée le plus fortement par la communauté internationale plutôt que par les acteurs nationaux eux-mêmes. Or, non seulement cette situation accroît la probabilité selon laquelle les réformes seront soumises aux priorités politiques d'acteurs extérieurs, mais elle a également des conséquences pour la durabilité du processus de réforme. Le renforcement de la demande nationale de réforme en RDC doit donc être considéré comme une priorité de long terme fondamentale pour la RSS, sans laquelle il est peu probable que le processus de réforme puisse durer ou répondre à la situation et aux besoins spécifiques du pays.

Comprendre les enjeux stratégiques de la réforme du secteur de sécurité en RDC passe par un examen du contexte historique et politique dans lequel ces institutions ont évolué depuis l'époque coloniale. Cet exposé présentera donc ce contexte avant d'aborder les enjeux

² Sebastien Melmot, *Candidat au Congo : L'Échec annonce de la réforme du secteur de sécurité (RSS)*, Focus stratégique No. 9, IFRI.

stratégiques proprement dits et conclura sur quelques orientations en vue d'améliorer les conditions de mise en œuvre de la RSS dans le pays.

Contexte historique et politique

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

Pendant la colonie, la force publique avait pour rôle essentiel l'implantation de la colonie et la protection des intérêts de cette dernière par la force. Au lendemain d'une indépendance politique arrachée à contrecœur à la Belgique, le Congo est entré dans une première période chaotique (1960-1965), marquée par des rebellions armées mulelistes contre l'armée nationale congolaise jusqu'au coup d'état militaire du 24 novembre 1965 qui a porté le général Mobutu au pouvoir.

Pour asseoir son pouvoir, Mobutu s'est appuyé sur l'armée, baptisée « Forces armées congolaises » (FAC), instaurant une dictature militaire doublée d'un monopartisme politique où les pouvoirs de l'État étaient organisés au sein d'un unique parti, le Mouvement populaire de la révolution (MPR, 1967-1990), parti-État. Durant cette période, le pouvoir législatif, appelé Conseil législatif, fondu dans le parti, n'avait aucun pouvoir de contrôle effectif sur les forces de sécurité en commençant par les FAC, devenues Forces armées zaïroises (FAZ, 1971-1997), et sur les divers services de renseignement existants. Boucliers de la dictature, rattachés directement à la présidence de la République, les services de renseignement avaient pour mission essentielle de rechercher des renseignements sur les personnes et les activités jugées subversives pour la sécurité du régime.

Dans ces conditions, il n'était évidemment pas possible de s'entendre sur un quelconque contrôle démocratique du secteur de la sécurité reposant sur la responsabilité, la redevabilité et la transparence des services de sécurité vis-à-vis du peuple et de ses représentants. Bien au contraire, et comme ce fut le cas pendant la période coloniale, les forces de sécurité s'étaient renforcées en procédant à la répression de la population, créant ainsi un fossé toujours difficile à combler à ce jour. Dans un tel contexte, la quasi-totalité des activités militaires et de renseignement étaient considérées comme secret-défense. Toute idée de responsabilité était ignorée, compte tenu de la suprématie de l'armée et des autres services de sécurité, fers de lance de la dictature, sur les autres institutions.

Concernant le rôle du parlement dans le contrôle du secteur de la sécurité un contexte de dictature, Boubacar Ndiaye écrit : « ...Ce type de régime politique était caractérisé par une concentration excessive du pouvoir au niveau de l'exécutif, voire entre les mains d'un seul homme. En conséquence, le rôle du parlement consistait essentiellement à entériner et valider les décisions généralement prises ailleurs, pratiques reflétant la notion de 'parlement chambre d'enregistrement.' Ceci était encore plus vrai lorsque ces décisions concernaient les forces armées et de sécurité, ou d'une manière générale la défense ou la sécurité. Celles-ci étaient

sensées être le domaine réservé du chef de l'État, de ses conseillers en matière de sécurité, et des hauts gradés des forces armées »³.

Par ailleurs, dès lors que les représentants du peuple n'exerçaient pas de contrôle sur le secteur, il va de soi que la société civile était elle aussi mise à l'écart de la gouvernance démocratique. En fait, cette société civile est constituée des organisations œuvrant au sein du Mouvement populaire de la révolution. Ces organisations rentrent, pour la plupart, sous l'appellation d'Organisations non gouvernementales de développement (ONGD), dont les principales activités sont la lutte contre la malnutrition, le développement de l'agriculture et les activités culturelles. L'implication de la société dans la gouvernance démocratique est récente. En effet, elle remonte au lendemain de l'ouverture de la sphère politique dans les années 1990. Plus récent encore est l'engagement de la société dans la surveillance démocratique du secteur de la sécurité.

Ces brèches d'ouverture au multipartisme sont renforcées par le vent de la démocratie, appelé aussi vent de la perestroïka, qui balaie le continent africain. Les dictatures militaires sur le continent sont, malgré elles, contraintes d'abdiquer et de laisser un peu plus d'espace au pouvoir législatif. Mais commence alors en RDC une nouvelle période de crise politique, aggravée par une économie déjà moribonde : la dictature s'obstine au pouvoir et n'envisage aucune alternance politique jusqu'à l'entrée en scène d'une opposition armée, soutenue de l'intérieur par la population et de l'extérieur par le Rwanda, l'Ouganda et certains acteurs du Nord.

Rongées par la crise et la corruption et spécialisées dans la répression de civils, les forces de sécurité, jusqu'alors piliers de la dictature, organisent alors une vague de pillages à travers le pays, précipitant à la mort les rares entreprises qui résistaient encore. Cependant, en mai 1997, ces forces de sécurité sont contraintes d'abdiquer devant l'opposition militaire conduite par les forces de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo, l'AFDL. Cette guerre a notamment pour conséquences majeures la déstructuration des forces de sécurité.

Malheureusement, cette déstructuration n'aura pas encore permis une réorganisation des forces qu'une seconde guerre, dite cette fois « guerre de correction » et impliquant les armées régulières de sept (voire neuf) pays africains, une multitude de mouvements rebelles et de milices congolaises et étrangères, en plus de nombreux acteurs privés du continent et de l'Occident, s'est internationalisée à tel point qu'elle finit par être qualifiée de « première guerre mondiale d'Afrique »⁴.

Pour mettre un terme à cette seconde guerre, les négociations politiques seront engagées entre congolais en Afrique du Sud (2002-2004) après signature de nombreux accords et rencontres. En fait, les négociations politiques congolaises d'Afrique du Sud (2002-2003) ont jeté les bases de la réforme du secteur de la sécurité et de la justice. Elles seront suivies d'un processus de désarmement, démobilisation et réinsertion des combattants menées avec l'appui de la communauté internationale ouvrant la voie à la réforme de l'armée. Les anciens groupes et forcés armés seront brassés et intégrés dans la nouvelle armée congolaise appelées les Forces Armées de la République démocratique du Congo (FARDC). Mais certains bataillons,

³ BOUBACAR NDIAYE, *Du rôle du pouvoir parlementaire dans la réforme du Système de Sécurité en Afrique post-autoritaire*, in *Acte de la Conférence sur l'Expérience de la Réforme du Secteur de Sécurité en Afrique*, African Security Sector Network, Kinshasa, juin 2009, p. 6

⁴ LANOTTE O., *République démocratique du Congo, guerre sans frontières : De Joseph-Désiré Mobutu à Joseph Kabila*, Ed. GRIP-COMPLEXE, Bruxelles, 2003, p.105

particulièrement ceux issus de l'ex-rébellion du Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Goma, refuseront d'être brassés avec les autres forces bloquant le processus et opposant une farouche résistance aux forces loyalistes pendant près de quatre ans (2003-2007) avant d'entamer une nouvelle phase de négociations en vue de leur intégration, connue sous le nom de mixage dont les résultats sont restés mitigés.

A la veille d'organisation des élections présidentielles et parlementaires (juillet 2006), près de 18 brigades intégrées sont passées par des centres de brassage et plusieurs unités de la Police ont suivi des formations sur le maintien et le rétablissement de l'ordre public pour la sécurisation des élections.

Outre la déstructuration des forces de sécurité, les années de crise et de guerres (1990-2003) ont profondément et durablement affaibli l'autorité de l'État sur l'ensemble du pays : des zones entières échappent au contrôle de l'État et à l'exercice de son pouvoir administratif au profit des groupes armés étrangers ou congolais ; les structures sociales sont très affectées par la crise politique et économique doublement décennale. Dans un tel paysage, l'insécurité est multiforme, allant du manque de garantie pour l'intégrité physique des personnes aux graves violations des droits humains, en passant par le manque de moyens de subsistance.

En outre, le système judiciaire, les cours et les tribunaux militaires et civils, sont très affectés par la corruption et incapables d'exercer un contrôle externe des forces de sécurité. De telles institutions, pourtant appelées à équilibrer le pouvoir exécutif et à éviter la dérive autoritaire de ses actions, sont demeurées incapables d'offrir une jouissance paisible des droits et libertés aux citoyens.

Ainsi, la réforme de ces services, à défaut de leur transformation, est une étape indispensable pour le développement social, humain et économique durable du pays.

Enjeux stratégiques pour la RSS

Plusieurs défis stratégiques doivent être relevés conjointement par la communauté internationale et le gouvernement pour préparer le terrain politique d'une véritable RSS en RDC :

1. Fin du conflit dans les provinces de l'Est

Le premier et le plus important de ces défis consiste à mettre un terme à la violence cyclique dans l'Est où il existe une forte interpénétration des agendas étrangers et locaux d'une part, et des intérêts économiques et politiques d'autre part. Ce phénomène se manifeste le plus clairement à propos de la « militarisation du commerce » dans l'Est du pays, où plusieurs forces et groupes armés opposés sont devenus directement impliqués dans les activités commerciales relatives à la protection, à l'extraction et au commerce des ressources minérales.⁵ Exacerbée par l'intervention dans l'est du Congo de plusieurs pays voisins de la RDC cherchant à satisfaire leurs intérêts de sécurité nationale, cette dimension commerciale alimente, à son tour, (et est stimulée par) la demande internationale en ressources naturelles lucratives du pays.

⁵ N. Garrett and H. Mitchell, 'Trading Conflict for Development: Utilising the Trade in Minerals from Eastern DR Congo for Development', Resource Consulting Service.

Conséquence de l'interpénétration de ces intérêts et agendas, le conflit dans les provinces orientales a développé une dynamique autonome dans laquelle l'appareil de sécurité congolais a été plongé et dont il est devenu un acteur essentiel. Cette situation pose un dilemme majeur pour la RSS, dans la mesure où les FARDC et son haut commandement sont impliqués à la fois dans les actions qui sont la source et le moteur de la violence et dans les efforts pour y mettre un terme, dernièrement par le biais de l'Opération Kimya II lancée contre les FLDR avec le soutien de la MONUC. Cette opération militaire a eu plusieurs conséquences involontaires, en particulier l'exacerbation des problèmes de déplacement de populations et des abus perpétrés contre les civils à la fois par les forces gouvernementales et les forces rebelles⁶.

Les réformes structurelles profondes impliquées par la RSS – et qui sont particulièrement nécessaires en RDC – ne peuvent être menées tant que l'armée et le reste de l'appareil de sécurité sont immobilisés dans la conduite de la guerre contre les FLDR et autres groupes armés. De même, il est évident que l'arrêt de la violence dans l'Est est peu probable tant qu'une certaine dose de réforme orientée vers la gouvernance n'est pas mise en place et qu'un commandement et un contrôle plus efficaces ne sont exercés sur les unités de l'armée opérant dans l'Est. Or, ce type de réformes n'a jusqu'à présent pas été une priorité du gouvernement et de certains partenaires internationaux dont les efforts se sont concentrés sur l'amélioration des capacités militaires pour accélérer la fin du conflit dans l'Est.

2. Restauration d'un niveau de base en matière de sécurité et de moyens d'existence

Le second défi stratégique pour la RSS en RDC consiste à restaurer un niveau de base en matière de sécurité et de moyens d'existence pour les populations affectées par le conflit dans l'Est. Cela inclut non seulement les civils qui supportent le plus gros de la douleur et de la souffrance, mais aussi les différents groupes armés rivaux impliqués dans le conflit. Si les besoins élémentaires de ces derniers – et ceux de leurs familles – ne sont pas satisfaits, la prédation brutale ciblant les civils ne manquera pas de se poursuivre.

Un dilemme de base se présentera quand un terme sera mis à la violence qui touche l'Est, que ce soit par des moyens politiques ou militaires. Il restera en effet en place dans les provinces orientales de nombreux militaires de FARDC avec un cadre logistique très faible pour les soutenir, des structures de commandement et de contrôle fragmentées et un pouvoir politique centralisé ne disposant que d'un contrôle limité sur la politique militaire menée dans la région. Il restera également de nombreux groupes de milices armées, y compris 4 à 5,000 des FDLR, qui continueront de poser une menace à la paix et à la sécurité des populations locales. Sans programme de DDR de grande ampleur, cette menace ne pourra sans doute pas être neutralisée.

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

⁶ Oxfam International, *Suffering for Nothing: Oxfam Briefing Note*, October 2009; Human Rights Watch, *Soldiers Who Rape, Commanders Who Condone: Sexual Violence and Military Reform in the Democratic Republic of Congo*, July 2009; ICG, *Congo : Une stratégie globale pour désarmer les FLDR*, Rapport Afrique No. 151.

conséquence, ils ont continué à se comporter en prédateurs vis-à-vis des populations locales⁷. L'expérience récente a aussi montré qu'il est difficile de rompre les liens entre les commandants et leurs anciennes troupes et de créer véritablement une nouvelle armée républicaine neutre. L'accent mis sur la création d'une armée plus nombreuse et plus forte pour contrer la menace des FDLR n'est donc pas compatible avec une RSS de plus long terme.

Les efforts de réintégration ont été eux aussi confrontés à des défis immenses du fait de leur concentration sur le démantèlement et la réinsertion des soldats plutôt que sur une véritable réintégration. Les normes internationales de DDR, par exemple, ont été l'une des victimes de ce processus, notamment en ce qui concerne le statut des femmes qui ne sont que rarement reconnues comme combattantes.

3. Développement d'un plan de réforme de la sécurité contrôlé par les Congolais

Malgré la prise de conscience de la nécessité d'une réforme du secteur de la sécurité et de la justice depuis les dialogues inter-congolais, aucune vision globale congolaise de la réforme de ce secteur ne s'est dégagée avant la première tentative organisée lors de la table-ronde sur la réforme du secteur de la sécurité de février 2008. Depuis, aucun plan stratégique global de la réforme du secteur de la sécurité n'a suivi, laissant aux différents acteurs le champ libre de s'organiser sans définir les interdépendances pouvant conduire à une RSS avec des plans sectoriels évoluant dans différents sens.

Parallèlement à cette inexistence d'une vision globale de la réforme du secteur de la sécurité dans le pays, plusieurs autres facteurs entrent en ligne de compte, notamment le rôle de plus en plus prépondérant de la coopération multilatérale et bilatérale et le manque de ressources tant financières qu'humaines. La volonté politique et les enjeux sécuritaires dans les provinces de l'Est, dominées par des guerres successives impliquant des groupes armés congolais et étrangers contre les Forces armées de la République Démocratique du Congo, constituent des facteurs supplémentaires non négligeables.

En ce qui concerne les acteurs multilatéraux, et principalement le système des Nations Unies et l'Union Européenne, ceux-ci accordent une assistance multidimensionnelle (technique, matérielle, organisationnelle...) aux forces de sécurité du pays. Mais il s'agit souvent d'une transplantation des expériences implémentées dans d'autres pays, sans prise en compte effective des spécificités locales. En fait, la RSS a été souvent perçue par certains acteurs multilatéraux comme faisant partie du domaine de la coopération bilatérale. Dans certains domaines, ces expériences ont montré leurs limites. Ainsi, la mise en œuvre du Programme national de désarmement, de démobilisation et de réinsertion s'est heurtée à des difficultés majeures pour les prévisions budgétaires relatives au transport des combattants dans leurs milieux de réinsertion.

En ce qui concerne la coopération bilatérale, au-delà de la visibilité recherchée par les pays donateurs, les références pour la réforme du secteur de la sécurité s'inspirent des expériences de leurs propres pays. L'assistance donnée au pays à travers la coopération bilatérale privilégie très peu la concertation avec les autres acteurs et est donc l'occasion d'une dispersion des énergies et des ressources.

⁷ Certaines unités des CNDP ont été mieux payées et gratifiées que ceux des autres groupes armés qui ont intégré les FARDC créant des tensions entre ces groupes.

Une des conséquences de cette faiblesse de la coordination entre les différents acteurs de la coopération, la réforme du secteur de sécurité est presque soumise à un ballottage dans tous les sens. En guise d'exemple, pour la police, plusieurs pays ont accordé une assistance technique à cette structure en suivant leurs propres expériences, ce qui a pour effet d'accentuer le manque d'uniformité dans les formations dispensées.

Malgré l'organisation d'élections démocratiques en 2006, les forces de sécurité, particulièrement l'armée et la police, restent des acteurs majeurs en vue de l'alternance politique dans le pays.

4. Garde-fous démocratiques pour les réformes de la sécurité

Sans pouvoir parlementaire capable de jouer pleinement son rôle législatif et de contrôler les actions de l'exécutif, il n'y a pas de démocratie véritable, et sans contrôle parlementaire effectif et compétent de la politique de sécurité et des activités de l'appareil sécuritaire, pas de réforme véritable du secteur de la sécurité⁸. Au lendemain des premières élections démocratiques depuis l'indépendance, la RDC s'est doté en 2006 d'un parlement bicaméral constitué d'une Assemblée nationale et d'un Sénat. Les prochaines élections prévues en 2011 risquent d'être des épreuves de taille pour la neutralité de ces institutions vis-à-vis du pouvoir.

En ce qui concerne le contrôle démocratique par l'assemblée nationale, les coalitions politiques ont façonné une majorité parlementaire en vue de la désignation d'un premier ministre et de la constitution du gouvernement. En effet, les enjeux majeurs de la réforme dans le secteur de la sécurité tiennent aux difficultés du parlement, et plus particulièrement de la chambre des représentants, à exercer un contrôle effectif du secteur sans mettre en péril les intérêts des membres de l'exécutif qui sont de la même émanation politique qu'eux-mêmes. Selon certains observateurs, dans ce secteur, la majorité parlementaire s'est parfois prêtée à la protection des intérêts de l'exécutif contre les actions de contrôle amorcées par l'opposition politique.

En outre, il n'existe pas encore de tradition du contrôle parlementaire dans le secteur de la sécurité. Celle-ci tente de se frayer son chemin face à des services sécuritaires enclins aux pratiques d'une gouvernance opaque. Néanmoins, le rôle des parlementaires dans la définition du cadre légal et du vote du budget du secteur sécuritaire s'est accru au cours de ces dernières années.

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

Très récemment, le rôle de la société civile dans la gouvernance démocratique, et plus particulièrement la participation de cette dernière à la formulation des politiques de réforme et son implication dans la redevabilité, se renforce progressivement. La société civile doit cependant encore fournir un gros effort pour être considérée comme un véritable partenaire de la réforme. Un premier pas a été franchi lorsque le gouvernement a accepté d'associer la

⁸ BOUBACAR NDIAYE, *Op. Cit.*, p. 5

société civile aux discussions de la loi portant sur l'organisation et le fonctionnement de la police, ainsi que d'intégrer ses experts dans le Comité de suivi de la réforme de la police. La société civile a été également associée aux travaux de la Commission Défense et Sécurité de l'Assemblée nationale pour examiner le projet loi organique portant organisation et fonctionnement des FARDC et le projet de loi sur le Conseil Supérieur de la Défense ainsi que le projet de loi sur la Défense. Ces opportunités doivent être capitalisées pour une intégration des attentes publiques sur les politiques de sécurité.

Orientations pour le débat et l'action

1. Consensus national sur la RSS

La sécurité est primordiale pour le bien-être du peuple. Aussi faut-il impérativement que les opinions du peuple soient reflétées dans la politique de sécurité nationale où sont énoncées les valeurs fondamentales et les principes relatifs à la sécurité nationale que l'Etat entend promouvoir et protéger⁹. À ce titre, il est primordial que le secteur de la sécurité s'ouvre progressivement à la société civile pour lui permettre de véhiculer les opinions de la population pendant la formulation des politiques de sécurité et leur mise en œuvre.

Cela suppose d'aplanir les antagonismes qui ont caractérisé les relations entre les services de sécurité et la société civile. L'enjeu est la reconnaissance de la nécessité pour le secteur sécuritaire et la société civile de travailler ensemble, ce qui implique de partager les réussites, mais aussi éventuellement les échecs, dans la mise en œuvre des politiques. Comment surpasser ces antagonismes et construire un dialogue constructif autour de la réforme du secteur de la sécurité ?

Dès lors que des brèches s'ouvrent pour une implication croissante de la société civile dans ce secteur, celle-ci devrait, selon nous, explorer deux voies pour consolider sa présence et stimuler la coopération :

- *La Re-visitation de ses stratégies* : La stratégie de la société civile vis-à-vis des actions du secteur sécuritaire s'est fondée, en particulier, sur le monitoring et la défense des droits de l'homme contre les violations. Mais, ce faisant, elle a dirigé ses efforts de promotion des droits humains vers les citoyens dont les droits sont souvent violés. Au fil des années, cette stratégie de surveillance, accompagnée d'actions de dénonciation, a montré ses limites. De fait, un changement de stratégie s'impose pour la société civile dès lors qu'il est aussi vrai que les militaires et policiers, voire les agents du renseignement, sont eux-mêmes ignorants de leurs propres droits au point d'être également des victimes. Il est donc capital qu'un dialogue s'installe entre la société civile et le secteur de la sécurité et de la justice en dirigeant des actions ponctuelles de formation et de sensibilisation vers ce secteur.
- *Le renforcement des capacités de la société civile dans le secteur de la sécurité* : la complexité et la nature sensible du secteur de la sécurité exigent que la société civile agisse en connaissance de cause, sous peine d'être discréditée et rejetée. La société civile doit apporter ses points de vue sur des questions techniques concernant la

⁹ Union parlementaire et Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (Coll.), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : mécanismes et pratiques*, Genève-Kiev, 2004, p.1

réforme de l'armée, la police, les services de renseignement et la justice, des secteurs dont l'organisation et le fonctionnement sont étroitement liés par leurs ramifications aux autres secteurs de la société. La société est appelée à consolider ses connaissances, voire à se spécialiser, dans les matières techniques relevant de ces différents secteurs afin d'appuyer ses visions de la réforme sur des arguments solides.

La RDC peut s'inspirer des expériences d'autres pays africains où des organisations de la société civile sont entrées en discussion avec les autorités nationales conduisant à de nouvelles approches de la RSS répondant mieux aux besoins de citoyens. Au Liberia, par exemple, un pays qui a connu un conflit armé dévastateur pendant les années 1990, diverses organisations de la société civile ont participé dans une série de formations avec des représentants des forces de sécurité et des membres des commissions parlementaires. Le but de ces formations était d'augmenter le niveau de connaissance de tous les acteurs sur des questions sécuritaires, mais aussi d'ouvrir des voies de communications et d'interactions entre les groupes.

Si des changements de stratégie s'imposent à la société civile, ils s'imposent encore davantage aux élus du peuple censés exercer un contrôle sur les actions des services étatiques, dont les services de sécurité. Ce contrôle est d'ordre constitutionnel¹⁰, l'exécutif ne peut y échapper au risque de violer la loi fondamentale.

Dans le contexte du contrôle parlementaire congolais, une des questions majeures est celle de l'exercice d'un contrôle de l'exécutif dans le cas de l'existence d'une même majorité au parlement et au gouvernement d'une part et d'un vaste pouvoir de nomination des hauts responsables, si pas tous, du secteur sécuritaire concentré entre les mains du Chef de l'Etat d'autre part. En effet, si, d'une part, la redevabilité du secteur de la sécurité est recherchée, d'autre part, se pose le problème de la protection des membres de l'exécutif. Comment s'entendre sur des résultats sans demande effective des comptes ?

Il s'ensuit que les représentants du peuple ne peuvent cautionner une quelconque irresponsabilité du gouvernement, même lorsque les questions mises en cause sont le fait de membres de leurs propres partis politiques, sous peine de rendre inefficaces leurs actions et de laisser les forces de sécurité se constituer en des forces incontrôlables.

2. Répartition des tâches entre acteurs

Le problème de la RSS en RDC ne réside pas tant dans l'identification des objectifs de réforme que dans la capacité à maintenir la volonté politique tant au niveau national qu'international et à créer des partenariats efficaces. Ceci implique une répartition claire des rôles entre les différentes agences du gouvernement, des Nations Unies, des donateurs, et des Etats et organisations régionales. L'objectif doit être de mettre en place une feuille de route qui précise les rôles et les responsabilités de chacun des partenaires et qui répond à une politique de RSS nationale claire développée par des Congolais.

Jusqu'à présent, il y a eu une forte concurrence entre donateurs et institutions internationales dans le domaine de la RSS qui se traduit par une absence de coordination sincère. Plusieurs pays mènent leur propre coopération militaire de manière opaque. La question de *leadership* international de l'appui à la RSS doit être tranchée de façon plus sérieuse entre l'ONU et l'UE

¹⁰ Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006, article 100

dont les intérêts dans ce domaine sont très forts. A l'absence de coordination au sein de la communauté internationale, il est très difficile pour les donateurs de demander aux autorités nationales d'adopter une approche de la RSS plus intégrée.

Une répartition de tâches est d'autant plus nécessaires vu le caractère éminemment politique de la RSS. C'est seulement les Nations Unies qui peuvent donner un cadre politique pour toutes les activités d'assistance techniques qui seront nécessaires pour mener à bien ce processus. Au stade actuel, la MONUC n'est pas en mesure de répondre de façons efficaces à toutes les demandes du Conseil de sécurité pour exécuter sa mission en RDC, surtout en ce qui concerne la protection des populations civiles. Il y aura probablement dans les 2-3 prochaines années encore plus de pression sur la MONUC pour accélérer les processus de reformes dans le domaine sécuritaire afin de pouvoir se retirer de la RDC. Ceci risque de mettre l'accent sur la recherche des effets à court terme, au lieu des profondes reformes institutionnelles nécessaires pour assurer la légitimité et l'efficacité desdites institutions.