



# RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO :

## Prendre position sur la réforme du secteur de la sécurité



ASADHO

EASTERN  
CONGO  
INITIATIVE



the project to end genocide  
and crimes against humanity

EURAc

fidh  
International Federation for Human Rights



Groupe Lotus



ökume  
n  
z  
afrika



REFUGEES  
INTERNATIONAL



## SOMMAIRE

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	4-5
RECOMMANDATIONS	6-7
L'insécurité : le talon d'Achille du Congo	8-9
Le gouvernement congolais : une volonté politique insuffisante	9-10
La communauté internationale : inadéquate et incohérente	11-12
La RSS : un impératif commun	12-13
· Un nouvel accord en matière de RSS	14
· Coordonner et communiquer	14
· Instauration de critères de référence	15
· Conséquences	15
· Mesures visant à renforcer la confiance	16
· Tirer des enseignements des réussites et des échecs	17
ANNEXE I – Statistiques de l'OCDE sur les dépenses en RDC	18
ACRONYMES	20
NOTES	20-22

**Ce rapport est produit par  
les organisations suivantes :**

### ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Eastern Congo Initiative (ECI)

Fédération Internationale des ligues  
des Droits de l'Homme (FIDH)

Groupe des parlementaires britanniques sur  
la région des Grands Lacs en Afrique (UK APPG)

Refugees International

Réseau œcuménique pour l'Afrique centrale (OENZ)

Réseau européen pour l'Afrique centrale (EURAC)

Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA)

The Enough Project

### ORGANISATIONS CONGOLAISES

Association Africaine de Défense  
des Droits de l'Homme  
(ASADHO)

Groupe Lotus

Ligue des Electeurs

Pole Institute

Réseau pour la Réforme du Secteur de la Sécurité  
et de la Justice (RRSSJ – Réseau de 289 ONG  
congolaises visant à contribuer à la réforme  
du secteur de la sécurité en RDC)

## REMERCIEMENTS

Photographies : Melanie Gouby

Ce rapport a été produit avec le  
généreux soutien d'Open Square.

Maquette : Miriam Hempel,  
[www.daretoknow.co.uk](http://www.daretoknow.co.uk)

## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

1. Les élections de 2006 ont marqué un moment de grand espoir pour la RDC, alors que le pays et sa population sortaient de l'un des conflits les plus ravageurs que le monde ait jamais connus. Depuis, la communauté internationale a consenti de très importants investissements. Ainsi, l'aide publique au développement versée depuis la fin de la transition d'après-guerre s'élève à plus de 14 milliards de dollars US<sup>1</sup>. Le financement externe représente près de la moitié du budget annuel de la RDC<sup>2</sup>. Le coût de la mission de l'ONU chargée du maintien de la paix en RDC, la MONUSCO, s'élève à plus de 1 milliard de dollars US par an<sup>3</sup>. Les institutions financières internationales ont appuyé l'économie de la RDC, les initiatives les plus importantes ayant consisté à annuler<sup>4</sup> 12,3 milliards de dollars de dette et à permettre au pays d'accéder aux crédits du FMI. Au montant total de ces soutiens viennent encore s'ajouter différents accords commerciaux, notamment celui conclu avec la Chine<sup>5</sup>.
2. L'analyse de l'évolution de la situation en RDC, alors que le pays en est désormais à son second cycle électoral d'après-guerre, n'incite guère à l'optimisme. Les investissements n'ont pas donné lieu à des changements significatifs dans la vie des Congolais. Le pays occupe aujourd'hui la dernière place du classement annuel du PNUD en termes de développement, se positionnant 187<sup>ème</sup> sur 187 pays<sup>6</sup>. Malgré de légères améliorations, l'espérance de vie et la mortalité infantile sont très en-deçà de la moyenne régionale. Le revenu national par habitant s'élève à moins de 50 cents par jour<sup>7</sup>. La RDC ne va remplir aucun de ses Objectifs du Millénaire pour le Développement. 1,7 million de Congolais sont déplacés<sup>8</sup>, et 500 000 sont réfugiés à l'extérieur du pays<sup>9</sup>. L'investissement de milliards de dollars a eu peu d'impact sur la vie des Congolais.
3. La cause centrale de toute cette souffrance est la persistance de l'insécurité. En effet, l'incapacité du gouvernement congolais à protéger sa population ou à contrôler son territoire entrave les progrès qui pourraient être réalisés dans tous les autres domaines. Un secteur de la sécurité efficace – organisé, doté de ressources adéquates, formé et soumis à des contrôles – est essentiel pour résoudre des problématiques telles que le déplacement de populations, le recrutement d'enfants soldats, le viol, mais aussi la croissance économique ou le commerce de minerais lié au conflit. Ce constat n'a rien de nouveau : la nécessité d'instaurer des structures militaires, policières et judiciaires efficaces a déjà été soulignée à maintes reprises. Pourtant, loin de faire l'objet d'améliorations durables, les forces de sécurité congolaises représentent toujours une menace considérable pour les populations civiles<sup>10</sup>. Les récentes allégations relatives à des viols et à des pillages commis par des troupes commandées par un colonel dans la région de Fizi en 2011 mettent en évidence le lien entre l'échec de la réforme militaire et les violations des droits humains.<sup>11</sup> Les militaires – à savoir les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) – sont accusés de s'être largement impliqués dans les plus graves atteintes aux droits humains. La corruption de la police est endémique et quasiment toute forme de protection judiciaire demeure inaccessible à une vaste majorité de la population<sup>12</sup>.
4. L'échec de la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) est imputable à un manque de volonté politique aux échelons les plus élevés du gouvernement congolais. Au lieu de présenter une vision de la sécurité congolaise et de mobiliser les ressources nécessaires pour la concrétiser, le gouvernement a encouragé l'établissement de divisions au sein de la communauté internationale et permis à des réseaux corrompus actifs, présents au cœur même des services de sécurité, de prospérer en dérobant les ressources censées couvrir les salaires de base ou en profitant de l'exploitation des ressources naturelles. Si cette situation n'évolue pas, une réforme durable sera impossible. Les investissements consentis par les partenaires du Congo seront alors gaspillés et le peuple congolais continuera de souffrir.
5. La communauté internationale porte également une responsabilité significative. Ainsi, les partenaires internationaux de la RDC ont fait preuve d'incohérence politique et d'une coordination déficiente. Des fonds minimes ont été consacrés à la réforme du secteur de la sécurité, malgré l'importance stratégique primordiale de cette problématique – l'aide publique au développement consacrée à la question du conflit, de la paix et de la sécurité ne s'est élevée qu'à 530 millions de dollars US de 2006 à 2010, soit environ 6 % de l'aide totale hors allègement de la dette. Les dépenses affectées directement à la gestion et à la réforme du système de sécurité sont encore moindres, s'élevant à 84,79 millions de dollars US sur la même période, soit à peine plus de 1 %<sup>13</sup>. Le manque de cohésion politique après 2006 a nui à l'efficacité des efforts conjoints qui étaient destinés à faire pression sur le gouvernement congolais<sup>14</sup>. L'inadéquation de la coordination s'est soldée par des interventions menées au coup par coup et s'appuyant sur des impératifs contradictoires à court terme. Cette démarche s'est traduite par des échecs qui ont incité nombre d'acteurs à complètement abandonner l'idée d'une réforme systémique.

6. Cette situation n'est pas durable et elle est inacceptable. Les partenaires externes de la RDC – des anciens aux plus récents – se doivent de prendre position sur la question de la RSS. Maintenant qu'est retombée l'effervescence qui a suivi les élections présidentielles de 2011, nombre des partenaires de la RDC sont en train de réévaluer leurs programmes<sup>15</sup>. La communauté internationale doit profiter de cette occasion pour manifester une fermeté accrue en exhortant le gouvernement de la RDC à s'engager dans la voie d'une réforme. Si les donateurs internationaux agissaient de concert et parvenaient à tirer pleinement parti de leurs investissements politiques et économiques en RDC, ils seraient à même d'influer positivement sur le comportement du gouvernement congolais. Cette capacité d'influence doit être pleinement exploitée.
7. La communauté internationale a donc besoin de conclure un nouvel accord avec le gouvernement congolais, qui soit propice à l'instauration de conditions claires et de critères pour mesurer les progrès réalisés dans la réforme de l'armée et dans la réduction des préjudices pour la population, en échange d'une assistance et d'une reconnaissance continues. Ces critères de référence doivent s'appuyer sur le déploiement d'efforts positifs visant au changement. Un plan stratégique de réforme militaire doit être mis en œuvre, et un organe de haut niveau chargé de coordonner les programmes en cours doit être créé. En outre, des mesures doivent être prises pour améliorer la protection des civils congolais, en veillant à réduire autant que possible les atteintes aux droits humains perpétrées par les forces de sécurité et en poursuivant en justice les responsables des actes les plus répréhensibles.
8. Ce nouvel accord doit transcender les intérêts de tous les donateurs traditionnels. Pour pouvoir tirer des bénéfices de ses investissements, la Chine a besoin qu'une paix durable s'instaure en RDC. L'Afrique du Sud détient elle aussi des intérêts économiques croissants en RDC. Pour l'Angola, les enjeux concernent des questions urgentes de sécurité nationale. Tous ces pays ont besoin de stabilité, laquelle ne peut découler que d'une RSS efficace. Les IFI (institutions financières internationales) ont récompensé la stabilisation de la situation macroéconomique du Congo par un soutien significatif<sup>16</sup>. Il leur faut reconnaître qu'une croissance durable dépendra de nouveaux investissements, lesquels exigent la sécurité. Les organisations régionales, notamment l'Union africaine et la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA), se doivent de jouer un rôle actif en exerçant des pressions effectives et en conférant un cadre propice au débat. Il est absolument crucial que cet accord inclue la population congolaise. La société civile congolaise doit avoir une voix clé dans l'élaboration d'une vision globale de la sécurité congolaise et dans l'établissement de liens entre les processus de réforme de haut niveau et les tout premiers intéressés, à savoir la population congolaise.
9. Ce nouvel accord ne saurait attendre. Des élections présidentielles entachées d'irrégularités ont eu lieu. Les relations de la RDC avec ses voisins se sont considérablement améliorées ces dernières années. Bien que la sécurité en RDC soit précaire, et malgré des signes inquiétants de résurgence de la violence dans l'est du pays, les défis que posaient les acteurs armés non étatiques pour le gouvernement congolais se sont amoindris. À vrai dire, les plus fortes menaces émanent désormais sans doute de l'armée elle-même. Le gouvernement a besoin d'une RSS efficace, plus spécifiquement au niveau de son armée, afin de rétablir sa réputation sur son territoire et à l'étranger, impératif reflété par le Président Kabila dans son allocution devant l'Assemblée générale des Nations unies en novembre 2011<sup>17</sup>. Depuis les élections, certains éléments prometteurs semblent indiquer que le gouvernement congolais est désormais plus réceptif<sup>18</sup>. Il est important de ne pas manquer l'opportunité d'engager un dialogue sincère avec le gouvernement.
10. Bien que le tableau brossé ci-dessus soit sombre, il suscite également un certain espoir. Certains éléments indiquent en effet que, sous réserve de volonté et de soutien adaptés, un changement est possible. La hausse du nombre de poursuites en justice pour violence sexuelle – dont celle d'un officier supérieur<sup>19</sup> – et la réintégration d'enfants soldats démontrent que justice peut être faite. Les unités des FARDC formées par les États-Unis, l'Afrique du Sud et la Belgique ont obtenu de bons résultats lors d'interventions menées dans des environnements nationaux délicats. Un recensement des effectifs militaires est presque terminé. Pour veiller à ce que ces lueurs d'espoir perdurent et s'amplifient, des mesures énergiques s'imposent. La manifestation d'une volonté politique forte à Kinshasa permettra de venir à bout de la corruption endémique, de verser les salaires et d'exclure les responsables des pires exactions. Ce n'est qu'une fois que des conditions favorables seront en place que pourront réellement démarrer les vastes travaux de long terme dont le pays a clairement besoin – réduction des effectifs de police et militaires à travers des départs à la retraite ou de nouveaux programmes de démobilisation, processus de contrôle, renforcement des capacités et de l'efficacité des troupes au combat.

## RECOMMANDATIONS

### Au gouvernement congolais :

Reconnaître le besoin urgent d'une réforme sérieuse en vue d'instaurer un secteur de la sécurité efficace et professionnel, notamment militaire. Éliminer tout sentiment de méfiance et nouer des relations positives avec la communauté internationale afin d'instituer une nouvelle coalition chargée de soutenir les efforts de RSS. Veiller à ce que la population congolaise puisse se faire entendre dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle vision de la sécurité en RDC.

1. Renouveler son engagement politique envers une réforme du secteur de la sécurité au plus haut niveau. Faire de la réforme militaire l'une des principales priorités politiques du nouveau gouvernement. Exclure du gouvernement les individus qui entravent la RSS et prendre toutes les mesures nécessaires pour parvenir à une réforme efficace.
2. Instamment développer et mettre en œuvre une vision globale de la sécurité et de la défense en RDC, en collaboration avec le Parlement et la société civile congolaise, et appliquer un plan d'action stratégique destiné à concrétiser la vision des FARDC stipulée dans la législation. Demander à bénéficier de compétences ou d'une aide internationales en fonction des besoins.
3. Nouer un dialogue positif avec les partenaires internationaux, notamment au moyen d'un forum international de haut niveau sur la réforme du secteur de la sécurité, y compris à travers la nomination d'un co-président de haut niveau, et convenir de critères de référence transparents et mesurables pour évaluer les progrès.
4. Collaborer avec les partenaires internationaux au lancement d'un nouvel organe opérationnel de coopération dédié à la réforme militaire, basé à Kinshasa, notamment à travers la nomination d'un co-président de haut niveau. Convenir du partenaire international qui sera chargé d'assurer un soutien technique et administratif approprié.
5. Prendre de toute urgence des mesures pour répondre aux besoins à court terme les plus pressants pour l'amélioration de la performance du secteur de la sécurité, notamment la démilitarisation progressive de l'est du pays, des mesures efficaces pour mettre un terme à la corruption au sein des services de sécurité, et amener devant les tribunaux les responsables des plus graves atteintes aux droits humains, notamment en demandant un soutien international approprié pour combler la pénurie de ressources à court terme.

### À l'ensemble des partenaires internationaux de la RDC<sup>20</sup> :

Dépasser les frustrations et les échecs accumulés depuis 2006 et profiter de l'ouverture de l'espace politique à Kinshasa et du besoin de soutien du nouveau gouvernement pour générer une nouvelle volonté politique à l'égard de la réforme du secteur de la sécurité. Assurer un engagement politique et une coordination de haut niveau, y compris la nomination d'agents suffisamment haut placés dans la hiérarchie pour encourager cette démarche et faire preuve de leadership. L'existence de critères de référence solides, nuancés, et d'une conditionnalité sera essentielle à cet égard. L'assistance doit être maintenue à long terme et s'appuyer sur une compréhension pragmatique des objectifs réalisables.

6. Redynamiser les efforts et la coopération dédiés à la réforme du secteur de la sécurité en RDC, notamment en faisant pression à l'échelon le plus élevé, de manière concertée, pour s'assurer de l'engagement du gouvernement congolais envers une réforme du secteur de la sécurité efficace.
7. Collaborer au sein d'une large coalition d'acteurs internationaux et régionaux engagés en RDC, notamment en lançant un forum de haut niveau sur la réforme du secteur de la sécurité en RDC.
8. Convenir avec le gouvernement congolais de critères de référence permettant de mesurer les progrès, couvrant notamment : l'amélioration du bilan des services de sécurité en matière de droits humains ; le développement d'une vision globale de la sécurité et d'un plan de réforme stratégique militaire ; et l'instauration d'un organe de coordination efficace chargé de la réforme militaire. Établir une série de conditions contraignantes faisant référence à un soutien politique et programmatique durable.
9. Veiller à ce que l'impératif que constitue l'efficacité de la RSS, de même que les critères de référence et les conditions dont il aura été convenu dans le cadre du forum de haut niveau, se reflètent dans toute nouvelle décision programmatique ou dans tout nouvel accord bilatéral.
10. Soutenir des projets de courte durée et à impact rapide afin de susciter la confiance et d'ouvrir l'espace vers une réforme plus large, notamment à travers la démilitarisation progressive des zones affectées par le conflit, des activités anti-corruption et des mesures judiciaires efficaces pour lutter contre les atteintes aux droits humains commises par les forces de sécurité – comme l'a exigé le gouvernement congolais –, et demander instamment la mise en œuvre d'efforts soutenus et durables en faveur de la réforme.

## Au Groupe de contact sur les Grands Lacs (États-Unis, Royaume-Uni, UE, ONU, France, Belgique et Pays-Bas) :

11. Catalyser les efforts diplomatiques afin d'instaurer une nouvelle coalition axée sur la RSS, au moyen, d'une part, de contacts diplomatiques proactifs de haut niveau avec les partenaires clés, notamment l'Angola, l'Afrique du Sud, la Chine, l'UE et la CDAA, et, d'autre part, de leur inclusion au sein d'un Groupe de contact sur les Grands Lacs étendu.

## Au Conseil de sécurité et à la MONUSCO :

12. Favoriser un nouvel engagement envers la réforme du secteur de la sécurité en organisant de toute urgence un débat sur cette question. Encourager, parallèlement à l'UA, l'organisation d'un forum de haut niveau sur la réforme du secteur de la sécurité en RDC.
13. Modifier le mandat de la MONUSCO afin qu'il inclue désormais le soutien au gouvernement de la RDC sur tous les aspects de la RSS, y compris la réforme militaire.
14. Accroître les ressources octroyées à l'unité RSS de la MONUSCO, notamment celles devant lui permettre de collecter toutes les informations sur les programmes de RSS en cours et prévus. Rappeler à tous les États membres qu'ils sont tenus de partager l'information.
15. Élargir le régime de sanctions de l'ONU afin qu'il vise également les dirigeants politiques et militaires qui entravent le bon déroulement de la RSS et obtenir du Groupe d'experts qu'il fournisse des informations sur l'identité de ces individus.
16. Veiller à ce que le dispositif de l'ONU dispose de suffisamment de ressources à l'échelon national pour permettre la réalisation d'une évaluation complète du bilan des services de la sécurité congolais en matière de droits humains.

## À l'Union européenne :

17. Renouveler les mandats de l'EUSEC et de l'EUPOL, et insister sur la nécessité de réaliser des progrès dans le domaine de la RSS lors de l'examen du programme prévu pour 2012. Se tenir prête à offrir une assistance technique à la RDC pour l'aider à élaborer un plan de réforme stratégique pour l'armée.
18. Étendre les sanctions ciblées aux individus qui entravent le bon déroulement de la RSS.

## À l'Union africaine :

19. Encourager, parallèlement à l'ONU, l'organisation d'un forum de haut niveau sur la réforme du secteur de la sécurité en RDC.
20. Participer activement au forum de haut niveau et au mécanisme de coopération technique, notamment en convenant des critères de référence et des conditions à instaurer.

## À la Banque mondiale et au FMI :

21. Élargir les critères d'évaluation d'un soutien continu à la RDC, notamment pour l'accès aux crédits du FMI, afin qu'ils englobent également les progrès réalisés en matière de réforme du secteur de la sécurité et l'attribution de budgets dans les domaines prioritaires, en particulier la justice.



Des soldats préparent leur déjeuner sur un feu de camp. De nombreux militaires ne disposent pas du matériel réglementaire, comme les bottes.

## L'insécurité : le talon d'Achille du Congo

1. L'analyse de l'évolution de la situation en RDC depuis 2006 n'incite guère à l'optimisme. Cela fait plus d'une décennie que la guerre a pris fin. Un gouvernement élu a d'ores et déjà effectué un mandat complet. De 2006 à 2010, la RDC a reçu une assistance extérieure considérable, notamment sous la forme d'une aide publique au développement s'élevant à plus de 14 milliards de dollars US, et par l'intermédiaire d'une mission de l'ONU dont le coût annuel dépasse le milliard de dollars. Pourtant, ces investissements ont donné peu de résultats. L'espérance de vie et la mortalité infantile demeurent très en-deçà de la moyenne enregistrée en Afrique centrale. Le revenu national par habitant s'élève à moins de 50 cents par jour<sup>21</sup>. À vrai dire, la RDC occupe désormais la dernière place du classement de l'ONU relatif au développement, se positionnant 187<sup>ème</sup> sur 187 pays<sup>22</sup>. Le mécontentement du public est omniprésent, et l'on constate des signes inquiétants de résurgence de la violence dans l'est du pays. Une décennie après la fin d'une guerre dévastatrice, tous les investissements consacrés à la RDC risquent d'être gaspillés. La population congolaise mérite mieux que cela.

2. La cause fondamentale de cet échec est simple. La population congolaise continue de souffrir, directement et indirectement, aux mains d'hommes armés. D'après les estimations, les personnes déplacées internes en RDC seraient au nombre de 1,7 million<sup>23</sup>, la plupart d'entre elles dans les provinces de l'est du pays affectées par le conflit, fuyant par peur de devenir victimes d'un large éventail de groupes armés – Armée de résistance du Seigneur (LRA) au nord-est, groupes Mai-Mai, bandits et rebelles du Front démocratique pour la libération du Rwanda (FDLR) plus au sud – et à la merci de la malnutrition, de maladies et d'une crainte omniprésente. Près d'un demi-million de personnes sont réfugiées à l'extérieur du pays<sup>24</sup>. L'UNICEF estime que des milliers d'enfants assurent encore diverses fonctions au sein de groupes armés en RDC, y compris dans l'armée congolaise<sup>25</sup>.

3. Cet échec n'est pas seulement révélateur de l'incapacité de l'appareil sécuritaire congolais à vaincre ces groupes. Il est également le résultat d'exactions commises par les services de sécurité eux-mêmes. Une enquête menée auprès de plus de 10 000 ménages dans les provinces du Nord- et du Sud-Kivu a désigné les FARDC comme la deuxième source la plus fréquente d'insécurité, après le banditisme<sup>26</sup>. En juin et juillet 2011, les observateurs de l'ONU chargés des droits humains ont enregistré un nombre d'exactions commises par les FARDC supérieur au nombre des atteintes perpétrées par les groupes armés<sup>27</sup>. Les soldats congolais sont responsables d'une partie des viols signalés dans tout l'est de la RDC<sup>28</sup>, région qualifiée de « capitale mondiale du viol ». Des membres des services de sécurité sont également des prédateurs omniprésents, notamment impliqués dans le vol et l'exploitation illégale des ressources<sup>29</sup>. De nombreuses exactions ont été perpétrées par des déserteurs de l'armée ou par des individus réagissant ainsi aux abus que l'armée leur avait fait subir.

4. Les exactions commises par les forces de sécurité congolaises s'étendent au-delà des zones immédiatement touchées par le conflit. Ces exactions ont été les plus manifestes lors de la répression brutale de contestations politiques ou de troubles internes, notamment dans la répression du groupe Bundu dia Kongo, l'écrasement des forces du MLC fidèles à Jean-Pierre Bemba à Kinshasa, et des réponses violentes aux protestations politiques dans le cadre des élections de 2011. Elles se sont également manifestées par l'arrestation arbitraire ou le meurtre d'opposants au régime, de défenseurs des droits humains et de journalistes, ainsi que par des actes de prédation quotidiens, un manque d'accès à une justice impartiale et une corruption tentaculaire.

5. Il ne s'agit pas là d'un constat nouveau. L'instauration d'un secteur de la sécurité constitue une étape fondamentale pour remplir l'ensemble des autres objectifs, qu'il s'agisse de mettre un terme à la crise humanitaire, d'empêcher les atteintes aux droits humains, d'encourager l'investissement et la croissance, d'éliminer le commerce de minerais lié au conflit ou de prévenir une escalade des tensions régionales. Il est largement admis qu'une sécurité suffisante est un impératif économique, géostratégique et de développement. Le gouvernement congolais en a d'ailleurs reconnu l'importance primordiale dans le Contrat de Gouvernance qu'il a élaboré au lendemain des élections de 2006<sup>30</sup>, repris par le Président dans son allocution devant l'ONU en novembre 2011<sup>31</sup>. Tous les principaux acteurs bilatéraux et multilatéraux ont entrepris un large éventail de programmes de réforme du secteur de la sécurité, allant du ren-

forcement des capacités au système de justice, en passant par la reconstruction des infrastructures clés ou la formation des militaires et de la police. Pour les Nations unies, la RSS permet d'améliorer la sécurité d'un pays en la rendant plus efficace. Il s'agit de transformer les institutions de sécurité pour les rendre plus « efficaces, efficaces, responsables ». <sup>32</sup> Les institutions sécuritaires peuvent comprendre les forces armées, la police ou encore la justice<sup>33</sup>.

6. Malgré ce consensus, les efforts de réforme militaire ont échoué, tant pendant la période de transition qu'après, et ce, pour deux raisons principales. La première est un manque de volonté politique de la part du gouvernement congolais ; la seconde, l'inadéquation et la mauvaise coordination de l'assistance fournie par la communauté des donateurs.

### Le gouvernement congolais : une volonté politique insuffisante

7. Le gouvernement congolais n'a pas fait preuve de la volonté nécessaire pour mener à bien les réformes du secteur de la sécurité, notamment dans le domaine militaire. En réalité, un coup d'œil rapide à l'historique des échecs de la réforme semble indiquer que le gouvernement ne veut pas d'une armée professionnelle et efficace, car celle-ci risquerait de mettre à mal les intérêts politiques et financiers bien établis de l'élite congolaise, et en particulier des proches du Président. Le gouvernement congolais a freiné la nomination de hauts fonctionnaires au sein d'organismes clés, n'a pas réussi à convenir d'un plan stratégique viable pour la réforme ni à mener à bien les plans convenus<sup>34</sup>, a permis ou fermé les yeux sur la corruption endémique et les abus, a retardé l'adoption de lois essentielles et a constamment sapé la coordination des donateurs.

8. Bien entendu, cela est en partie imputable à un manque de capacité, ainsi qu'à la faiblesse du plan de base dédié à la réforme. L'intégration d'anciens belligérants au sein de structures militaires et policières unifiées pendant la période de transition, processus connu sous le nom de « brassage », a été incomplète et inefficace<sup>35</sup>. Des chaînes de commandement parallèles ont survécu dans l'armée et au sein d'autres structures de sécurité, et des dizaines de milliers de combattants sont restés au sein de groupes armés non étatiques. Le contrôle administratif assuré par le gouvernement a été faible, notamment dans l'est du pays. L'administration post-2006 s'est immédiatement retrouvée confrontée à divers opposants armés<sup>36</sup>. Signalons en outre une forte sensibilité à l'ingérence internationale sur les questions de sécurité – la surveillance étroite qu'avait exercée la communauté internationale pendant la période de transition, mise en application par le CIAT<sup>37</sup> et la MONUC, a suscité une frustration, voire une humiliation, considérable. Un souvenir cuisant a été laissé par l'occupation à l'époque où le pays était en guerre, occupation instaurée par des pouvoirs largement perçus – à tort ou à raison – comme agissant pour le compte d'éléments de la communauté internationale<sup>38</sup>. Le gouvernement défend jalousement son autonomie et rechigne à traiter collectivement avec la communauté internationale.



Quartier des officiers au camp Katindo à Goma, dans la province du Nord Kivu. Au départ, le camp était prévu pour accueillir environ 150 personnes, mais aujourd'hui, plus de 16 000 personnes y vivent, dont beaucoup de familles de soldats.



Le maigre salaire des militaires ne leur permet pas toujours de scolariser leurs enfants et ceux-ci sont mis à contribution pour faire vivre la famille.

9. Ces problèmes sont tout autant imputables aux échecs répétés de la RSS qu'ils en sont la cause. Ils ne permettent en aucun cas d'ignorer le besoin d'une RSS. Il n'en demeure pas moins que le gouvernement congolais s'est sans cesse abstenu d'offrir un soutien politique suffisant à un changement digne de ce nom. Surtout, il n'a pris aucune mesure pour mettre un terme à la corruption endémique, au manque de discipline et à la faiblesse des structures de commandement qui nuisent aux efforts de réforme dans le secteur de la sécurité. Malgré la déclaration à fort retentissement du Président Kabila en juillet 2009, annonçant une « tolérance zéro » à l'égard de la violence sexuelle et de la corruption, la situation sur le terrain n'a que trop peu évolué. Le soutien accordé à la justice, aux enquêtes et à la lutte contre la corruption est minime et manifestement inadéquat – le ministère de la Justice s'est ainsi vu attribuer seulement 0,1 % des dépenses gouvernementales en 2011<sup>39</sup>, et son budget aurait chuté de 47 % de 2007 à 2009.<sup>40</sup> De nombreux individus qui occupent un poste à responsabilité au sein du gouvernement ou de l'armée continuent de profiter de la corruption, que ce soit en se servant sur les salaires, en prélevant des pots-de-vin, en prenant part à l'exploitation ou au commerce illégal des minerais, ou encore en rackettant les gens en échange d'une protection.

10. Il n'existe aucune vision nationale globale des politiques de défense et de sécurité, et ce, malgré l'insistance du Conseil de sécurité sur ce point et bien que le gouvernement ait lui-même mis en exergue la question de la RSS. Un modèle destiné à l'armée congolaise a été élaboré, après de nombreux faux départs<sup>41</sup>, auquel une base juridique vient enfin d'être accordée depuis la promulgation

d'une législation, en 2011, après d'importants retards<sup>42</sup>. Un comité commun sur la réforme de la justice, appelé « Comité mixte de la justice », a été constitué en 2005, co-présidé par le ministre de la Justice et un haut diplomate. Un « Plan d'action prioritaire » pour le secteur de la justice d'une durée de trois ans a été lancé en 2007. Un organe de coordination de la réforme de la police, baptisé « Comité de suivi de la réforme de la police », a quant à lui été lancé par le ministère de l'Intérieur en 2008<sup>43</sup>.

11. D'après les informations disponibles, il convient toutefois de noter que bien qu'il s'agisse là de démarches positives, ces organes seraient d'une efficacité inégale<sup>44</sup>, leurs rôles seraient mal définis, des tensions auraient éclaté entre les différentes parties prenantes, et ils ne s'inscriraient pas dans le cadre d'une stratégie exhaustive propice à la sécurité. Le plan de réforme de l'armée n'a pas été suivi d'un programme pratique de mise en œuvre<sup>45</sup>, il reste théorique et est souvent ignoré ou mis à mal lors des prises de décisions quotidiennes. Les changements apportés aux structures militaires tels que le processus de « régimentation » de 2011<sup>46</sup>, par exemple, sont sans commune mesure avec la vision instituée dans le processus officiel de planification militaire. La Garde présidentielle et les services de renseignement ont été systématiquement exclus de la réforme et ne sont toujours pas tenus de rendre des comptes. Les salaires des policiers et des militaires, malgré une hausse modique, restent insuffisants et bien souvent ne sont pas versés<sup>47</sup>. Bosco Ntagana, inculpé par la CPI, occupe un poste haut placé dans l'armée<sup>48</sup>. Des postes à responsabilité restent vacants, et les structures formelles de commandement sont fréquemment contournées.

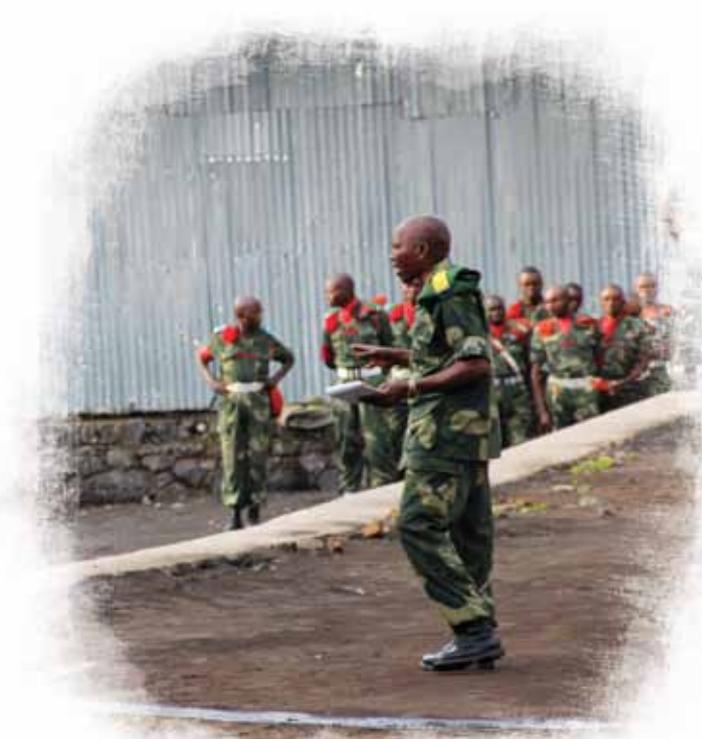
## La communauté internationale : inadéquate et incohérente

12. Le deuxième aspect clé qui permet de comprendre les efforts de RSS déployés depuis 2006 concerne les attitudes et les actions de la communauté internationale. La communauté internationale a souvent été critiquée pour son incohérence politique, qui l'a conduite à décider d'interventions inadéquates, incompatibles et inefficaces s'appuyant sur des priorités et des impératifs nationaux à court terme au lieu de chercher à réaliser une réforme significative et durable<sup>49</sup>. La liste des donateurs et des agences qui se sont engagés envers la réforme ou la formation de certains groupes des services de sécurité est longue<sup>50</sup>. Ces efforts n'ont toutefois guère contribué à améliorer la situation de manière significative et durable, sans même parler d'apporter les modifications nécessaires en matière d'attitudes et d'efficacité.

13. La communauté internationale a été remarquablement unifiée jusqu'en 2006. Sous le leadership d'une mission de l'ONU activement engagée et d'un impressionnant Représentant spécial du Secrétaire général, et via la coordination assurée par le CIAT, organisme disposant d'un statut juridique en vertu des dispositions de la transition, l'orientation de la politique s'est appuyée sur l'objectif largement convenu des élections. Mais une fois la transition terminée, des divisions ont commencé à apparaître. Certains des signataires du présent rapport ont instamment demandé la création d'une organisation pour succéder au CIAT, mais le gouvernement congolais a rejeté cette idée, la jugeant inacceptable. En l'absence d'une « nation cadre »<sup>51</sup>, et l'ONU commençant à envisager la gestion de son départ, il n'existait aucune autorité globale chargée d'uniformiser la police et, à l'issue des élections, aucun objectif unique à poursuivre. Les forums internationaux, notamment le Groupe de contact sur les Grands Lacs, qui affichaient une grande diversité de membres<sup>52</sup> lors de la transition, se sont rapidement modifiés pour ne plus inclure que les donateurs traditionnels, et la cohérence politique, même au sein des organisations multilatérales telles que l'UE, s'est affaiblie<sup>53</sup>. Les pressions qui avaient été exercées sur le gouvernement congolais pour qu'il soutienne la réforme se sont amoindries.

14. L'attention d'une grande partie de la communauté internationale s'est détournée de la RDC en raison de la réussite des élections de 2006. La RDC étant redéfinie dans de nombreuses capitales mondiales comme un État « post-conflit », les ressources ont été réaffectées vers d'autres problématiques suscitant des préoccupations immédiates à travers l'Afrique. Les politiques ont été recalibrées pour refléter cette nouvelle réalité. De nombreux donateurs se sont orientés vers le développement à long terme. Malgré des besoins manifestes, les dépenses d'aide publique au développement destinées aux programmes sécuritaires se sont montées entre 2006 et 2010 à seulement 530 millions de dollars US, soit environ 6 % du total<sup>54</sup> – ce pourcentage chutant à tout juste 1 % pour les projets axés sur la gestion et la réforme du système de sécurité. Ce faible chiffre est alarmant vu l'importance fondamentale que revêt un secteur de la sécurité efficace pour la protection des civils, de même que pour remplir l'ensemble des autres objectifs de développement.

15. Par ailleurs, loin de pouvoir être qualifiée de pays « post-conflit », la RDC a continué de subir des accès de violence extrêmement graves. Durant la période qui a suivi les élections de 2006, des vagues soudaines et successives de conflits ou de tensions régionales ont conduit la communauté internationale à tenter de résoudre des crises politiques de courte durée ou



Un commandant passe ses troupes en revue. Le non-respect des structures de commandement militaire fait partie du quotidien de l'armée.

des urgences humanitaires. Il lui a fallu prendre des mesures immédiates à l'encontre de groupes armés comme le CNDP, les FDLR ou la LRA – nécessitant le déploiement massif d'unités des FARDC inefficaces et mal entraînées<sup>55</sup>. Les accords politiques conclus avec des groupes armés congolais, notamment le CNDP, se sont soldés par l'intégration non planifiée de dizaines de milliers d'anciens rebelles et de combattants inculpés de crimes de guerre au sein de l'armée congolaise<sup>56</sup>. Les programmes de démobilisation ont involontairement encouragé des individus à passer tour à tour du désarmement au recrutement. Tous ces facteurs sont incompatibles avec une réforme stratégique.

16. L'incohérence internationale a sans doute été la plus manifeste dans le domaine de la RSS, et surtout de la réforme militaire, malgré des appels permanents à l'harmonisation<sup>57</sup>. La coordination technique sur le terrain a été inégale. Comme nous l'avons vu, des comités réunissant les donateurs, les agences et le gouvernement congolais ont été instaurés dans les domaines de la police et de la justice, mais leur efficacité est incertaine. Il n'existe aucun organe de coordination entre le gouvernement congolais et les donateurs concernant le volet militaire, problème aggravé par le refus notoire du gouvernement de coordonner les tentatives de RSS avec ses différents partenaires.

17. Ce phénomène se reflète dans l'échec de la coordination des membres de la communauté internationale à proprement parler. Des tentatives d'harmonisation ont été faites, notamment à travers l'organisation de consultations informelles entre les attachés de Défense à Kinshasa, qui ont convenu d'une répartition des tâches au niveau local, d'un Forum des ambassadeurs sur la RSS présidé par l'ONU, et de cadres de travail diplomatiques tels que des réunions régulières entre les chefs de mission de l'UE. Mais si ces communications ponctuelles ont peut-être permis d'éviter une duplication monumentale des efforts, elles n'ont pas suffi à générer une réelle cohérence ni un élan politique en faveur de la réforme. Nombre d'acteurs refusent de partager les détails de leurs programmes, voire leur existence. Il n'existe ni de synthèse des interventions menées dans le domaine de la RSS<sup>58</sup>, ni de dossier complet consignait les programmes militaires bilatéraux et les financements mis en œuvre. Compte tenu de la faiblesse des capacités administratives congolaises, il est probable que même le gouvernement congolais n'ait pas connaissance des activités de RSS du moment.



Une patrouille de la police congolaise dans les rues de Goma.

18. Ce contexte a entraîné le lancement d'initiatives bilatérales décousues dans les domaines de la formation, de la sensibilisation, de la réhabilitation de l'infrastructure ou du renforcement des capacités. Quelques réussites ont été constatées en matière de RSS, notamment dans les domaines de la police, de la justice<sup>59</sup> et au niveau de certaines unités militaires, même si nombre d'entre elles ont été de courte durée en raison d'un manque de soutien – locaux, équipements et salaires – ou de l'éclatement des unités. Certaines propositions de formation n'ont reçu aucune demande, laissant inactifs les centres et leurs formateurs. La MONUSCO<sup>60</sup> et l'EUSEC, une mission de l'Union européenne lancée en 2005, ont tenté à plusieurs reprises d'aborder les problèmes structurels au sein des FARDC. Faisant intervenir un petit nombre de fonctionnaires européens, l'EUSEC a connu un certain succès avec son projet de « chaîne de paiement » – en veillant à ce que tous les soldats touchent leur salaire – et dans l'organisation d'un recensement du personnel des FARDC, ainsi que dans le domaine de la réforme administrative<sup>61</sup>. Bien que ces initiatives aient été utiles, elles ne sont pas suffisantes pour entraîner un changement systémique.

19. On aurait tort de croire que ces problèmes relèvent exclusivement de la responsabilité des donateurs. Comme nous l'avons avancé ci-dessus, toutes les tentatives de coordination ont pâti d'un engagement inégal ou inadéquat et de l'obstruction politique exercée par les autorités congolaises. Ce phénomène a été particulièrement ressenti par l'ONU. Le candidat manifestement le plus apte à assumer le rôle de coordinateur au sein du pays est la MONUSCO. Toutefois, bien qu'elle dispose d'une unité consacrée à la RSS et qu'elle soit mandatée par le Conseil de sécurité pour coordonner et centraliser l'information depuis 2008, elle n'a pas été suffisamment bien dotée en ressources et a été systématiquement mise à mal par un gouvernement congolais réticent à l'idée que l'ONU puisse jouer un rôle aussi important. Suite à l'effondrement du Forum des ambassadeurs, moribond depuis 2010,

la MONUSCO a pour ainsi dire cessé de faciliter les débats collectifs sur la RSS. Elle ne détient à l'heure actuelle aucun mandat lui permettant de s'impliquer dans la réforme militaire.

### La RSS : un impératif commun

20. De la conjugaison de ces facteurs est née l'idée selon laquelle le secteur congolais de la sécurité, et plus particulièrement son armée, comporte tout bonnement trop de dysfonctionnements pour qu'une réforme y soit réalisable, d'où une indifférence croissante à l'égard de la RSS. Désormais, la question du soutien de la réforme militaire est souvent envisagée sous l'angle plus large de la stabilisation<sup>62</sup>, ou sous celui de la réponse à des menaces spécifiques, telle que le projet américain de formation d'unités pour lutter contre la LRA<sup>63</sup>. Bien que de nombreux projets se poursuivent afin d'améliorer le système de justice et de renforcer les capacités de la police<sup>64</sup>, et que certains progrès aient été réalisés, le plus gros défi auquel est confronté le pays, à savoir la transformation systémique de l'armée, a été en grande partie abandonné. Les initiatives de grande ampleur destinées à la formation des FARDC se sont réduites à tel point que, d'après les informations disponibles, seuls deux programmes bilatéraux étaient opérationnels en janvier 2011<sup>65</sup>.

21. Cette problématique est encore aggravée par le point de vue selon lequel il serait trop dangereux de pousser le gouvernement de la RDC à prendre des mesures sérieuses – une sanction effective se solderait par une réaction politique, perturberait les relations bilatérales et risquerait d'entraîner des défections, des mutineries ou une insurrection. Cela vaut certainement pour les réseaux de corruption enracinés et l'impunité des criminels de guerre les plus notoires. Ce point de vue reposait sur une logique immédiate, alors que se mettait en place la fragile administration post-transition, et il convient effectivement de reconnaître les dangers et les difficultés associés au changement.

22. Mais cette logique ne devrait plus l'emporter. Le statu quo imputable à l'échec de la réforme et au mécontentement populaire est bien plus dangereux. Le plus gros risque de voir naître de nouveaux conflits provient du cœur même des services de sécurité congolais, surtout des FARDC<sup>66</sup>, et de l'incapacité du gouvernement congolais à contrôler son territoire ou à protéger sa population<sup>67</sup>. Il ne fait aucun doute que la réforme du secteur de la sécurité sera pénible à court terme mais, à long terme, les risques causés par une inaction seraient bien plus grands. Un nouvel effondrement de la RDC dans la guerre aurait un coût humain, politique et financier inimaginable.

23. Ce coût serait ressenti par l'ensemble des partenaires externes de la RDC. La Chine a conclu un accord historique avec le gouvernement de la RDC en 2007, consistant à échanger un investissement de 6 milliards de dollars US dans l'infrastructure – construction de routes, d'hôpitaux et d'universités – contre un accès aux ressources minières congolaises sur plusieurs décennies<sup>68</sup>. La stabilité interne et régionale sera cruciale pour concrétiser cet accord, d'où la nécessité d'assurer l'efficacité du secteur de la sécurité. Par ailleurs, des entreprises sud-africaines ont consenti des investissements considérables en RDC, et la paix en RDC et dans toute la région d'Afrique centrale sera vitale pour leur prospérité à long terme<sup>69</sup>. En outre, l'Angola, principal partenaire sécuritaire régional de la RDC, considère le chaos de l'autre côté de la frontière comme une menace à sa sécurité nationale<sup>70</sup>. L'Angola a donc lui aussi besoin d'un État congolais performant. Ces trois pays se sont déjà engagés dans la réforme bilatérale et la reconversion.

24. Les organisations régionales, et surtout l'Union africaine (UA) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA), ont un intérêt pressant et légitime dans la prospérité et la stabilité de la région. En outre, les institutions financières internationales – souvent considérées comme ayant le plus d'influence et disposant du meilleur accès à Kinshasa<sup>71</sup> – se sont engagées à aider la RDC à réaliser une croissance économique durable. Le FMI est à l'heure actuelle le seul acteur qui fournisse au gouvernement congolais un soutien budgétaire direct.<sup>72</sup>

25. Non seulement la réforme est cruciale, elle est également possible. Comparé à 2003 ou 2006, les conditions politiques et militaires en RDC sont désormais telles que des efforts renouvelés et conjoints sur la RSS pourraient donner des résultats tangibles et durables. La transition a été marquée par une forte concurrence politique entre les ennemis en temps de guerre, empêtrés dans une structure politique complexe. Les années qui ont immédiatement suivi la transition ont vu un nouveau gouvernement fragile être mis à rude épreuve par une violence soutenue et sérieuse. Ces deux phénomènes ont exercé des contraintes sévères sur les chances de réforme<sup>73</sup>.

26. Ces contraintes sont désormais moins marquées. Les groupes armés congolais non étatiques apparaissent moindres en effectifs et en envergure<sup>74</sup>. Les groupes armés étrangers sont considérablement moins puissants que par le passé<sup>75</sup>. Bien qu'elles constituent une menace significative pour les civils, aucune de ces deux catégories ne pose aujourd'hui la même menace à la paix et à la sécurité de la région, ni au gouvernement de Kinshasa, qu'autrefois. Le contexte politique a lui aussi évolué. Le Président Kabila et son gouvernement font face à une crise de légitimité. Les élections de 2011 ont été critiquées sans ambages par les observateurs électoraux internationaux et congolais et ne bénéficient guère d'une crédibilité populaire. La mesure la plus révélatrice que pourrait prendre le gouvernement pour rétablir sa réputation dans son pays et à l'étranger, et pour améliorer le sort de sa population, serait d'entreprendre une réforme constructive de l'appareil sécuritaire. Il y a récemment eu des signes prometteurs. Par exemple, le commissaire général de la Police nationale a publiquement demandé l'aide de la communauté internationale « pour achever le processus de réforme » de la police.<sup>76</sup>

27. Le besoin impérieux de mettre en œuvre une RSS significative ne saurait être mis en doute. Il existe une synergie d'intérêts entre la communauté internationale, les États voisins de la RDC, ses partenaires économiques et sa population. Le moment est opportun. Le chemin à parcourir sera long et semé d'embûches, mais la première chose à faire pour permettre à la population de jouir d'un avenir meilleur est simple : le gouvernement congolais doit assumer ses responsabilités à l'égard d'une réforme sérieuse, durable et stratégique, notamment du secteur militaire, en s'appuyant sur un engagement politique dans les instances les plus élevées.

28. Il incombe à la communauté internationale de reconnaître cet impératif. Il lui faut également agir. Tous les autres objectifs – humanitaires, économiques, sécuritaires ou de développement – seront difficiles voire impossibles à atteindre sans RSS concertée. Les partenaires externes de la RDC doivent prendre une position collective sur une réforme sérieuse du secteur de la sécurité, tant pour générer une volonté politique que pour soutenir les processus de réforme congolais qui en découleront. Le gouvernement congolais bénéficie depuis la fin de la guerre d'un soutien financier et diplomatique significatif. Il convient aujourd'hui de tirer parti de tous ces engagements.



Une famille de militaire vivant au camp Katindo, dans le Nord Kivu. Le camp a des allures de bidonville et la plupart des familles vivent dans des tentes de réfugiés.



Pour faire vivre leur famille, les femmes de militaires doivent recourir au petit commerce. « Nous sommes obligés de nous débrouiller avec la population civile, de demander à nos connaissances de nous aider. L'Etat ne nous soutient pas du tout », raconte un soldat.

## Un nouvel accord en matière de RSS

29. Par-dessus tout, un nouvel engagement politique est requis de toute urgence et de toute part. La communauté internationale devrait chercher à conclure un nouvel accord collectif avec le gouvernement congolais sur la RSS. Cette démarche ne devra pas forcément impliquer l'affectation immédiate d'une quantité importante de nouvelles ressources. En effet, en l'absence de volonté politique et de structures de surveillance, la mise en place de nouveaux programmes substantiels pourrait être contre-productive, servant uniquement à remplacer des fonctions que le gouvernement devrait lui-même assumer. Certes, un investissement sera nécessaire mais, à court terme, un nouvel effort de RSS ne doit pas obligatoirement être onéreux.

30. Un accord de ce type reposerait sur la fourniture d'un appui politique et d'un soutien coordonné, ciblé et programmatique, en échange d'un leadership congolais et de la mise en place de critères de référence solides permettant de mesurer les progrès par rapport aux objectifs mutuellement convenus, cette démarche se déroulant dans le cadre d'un nouveau partenariat. Il nécessiterait l'implication de tous les acteurs internationaux engagés en RDC, notamment la communauté des donateurs traditionnels, les nouveaux acteurs internationaux comme la Chine et l'Afrique du Sud, les voisins de la RDC – soit bilatéralement soit au sein des organisations régionales (UA et CDAA) – et les institutions financières internationales. Cet accord exigerait un engagement, une coordination et une communication renouvelés, des critères de référence solides, et des projets à impact rapide capables d'inspirer confiance.

31. Il devrait être lancé dans un esprit de transparence et de collaboration, en reconnaissant qu'un nouvel effort en matière de RSS constitue un impératif commun pour le gouvernement de la RDC, sa population et tous ses partenaires économiques, diplomatiques et de développement. Une attitude trop brusque de la part de la communauté internationale pourrait provoquer

une réaction politique regrettable – la gestion des tensions exigera un sens aigu et judicieux de la diplomatie, et les acteurs africains devront jouer un rôle de premier plan à cet égard. Pour autant, personne ne devrait sous-estimer les difficultés qui seront rencontrées – il n'existe pas de recette miracle pour réaliser la réforme du secteur de la sécurité en RDC. Par-dessus tout, cette démarche doit susciter un engagement politique sur le long terme. Certes, des différends pourront survenir avec le gouvernement congolais et entre différents éléments de la communauté internationale. Une telle initiative devra bénéficier d'un engagement politique durable et de haut niveau, et s'appuyer sur de réelles conditions.

## Coordonner et communiquer

32. Une coordination renouvelée de tous les partenaires représente un préalable indispensable, tant sur le plan politique que technique. Une large coalition de partenaires internationaux sera cruciale, incluant les acteurs bilatéraux africains, les organisations régionales – notamment la CDAA et l'Union africaine –, les principaux partenaires économiques de la RDC et les donateurs traditionnels. Cela favorisera un partage continu de l'information et une complémentarité des différents modes de soutien, et encouragera la transmission d'un message cohérent et concerté. Une telle démarche pourrait dans un premier temps être générée par un élargissement du Groupe de contact sur les Grands Lacs, en rassemblant tous les acteurs afin qu'ils conviennent de la configuration des critères de référence et du suivi. Cet effort devrait être appuyé par une diplomatie proactive de la part des principaux donateurs – États-Unis, Union européenne, Royaume-Uni, France et Belgique – dans le but de rallier les plus importants acteurs bilatéraux africains, la Chine et les organisations multilatérales, dont le rôle est crucial si l'on veut parvenir à gérer les retombées politiques à Kinshasa.

33. Un tel forum devrait instaurer un mécanisme de suivi politique de haut niveau sur la RSS en RDC, sous les auspices de l'UA et de l'ONU, ainsi que le leadership conjoint du gouvernement congolais, dont la mission serait de rapprocher toutes les parties, y compris les donateurs et les acteurs multilatéraux. Il est également primordial qu'il inclue des représentants de la société civile congolaise. La réussite de la réforme dépendra de l'implication de la population congolaise, à tous les niveaux ; il est donc impératif que ses opinions soient entendues. Ce forum, qui devrait se réunir tous les trimestres, devrait assurer une surveillance continue et conférer un mécanisme de résolution des différends ou des désaccords. Il devrait également chercher à résoudre les problèmes d'incohérence politique, en rapprochant une évaluation permanente des conditions politiques du processus décisionnel en vigueur au sein des entités multilatérales telles que le FMI et la Banque mondiale.

34. Enfin, un nouveau mécanisme opérationnel de coopération dédié à la réforme militaire devrait être lancé à Kinshasa, lui aussi co-présidé par le gouvernement congolais, avec l'appui de la MONUSCO, l'EUSEC ou une alternative mutuellement acceptable pour prendre en charge le rôle de soutien ou de secrétariat permanent. Ce mécanisme permettrait d'assurer l'harmonisation, la communication et un partage efficace des tâches. Il serait aussi chargé de réunir toutes les informations sur les programmes et interventions en cours et prévus, de maintenir une base de données exhaustive des projets et de servir de plateforme de communication entre les donateurs, le gouvernement et la société civile.



Les troupes des FARDC se rassemblent avant une inspection.

## Instauration de critères de référence

35. Bien que le nouveau partenariat doive être lancé dans un esprit de collaboration positive, il doit aussi prendre appui sur des critères de référence solides et contraignants. Ces critères doivent être débattus et calibrés en fonction d'une évaluation pragmatique des objectifs réalisables. Ils devraient être axés sur deux aspects clés. Le premier critère de référence devrait ainsi porter sur le degré de respect des droits humains manifesté par les services de sécurité congolais. Cet outil de mesure indiquerait ainsi si les militaires ou la police portent atteinte aux droits humains, si des criminels de guerre faisant partie de l'armée ont été arrêtés ou exclus (au terme de contrôles et d'une justice militaire performante), et il serait propice à une amélioration de la discipline interne et à la cohérence des structures de commandement formelles. L'information s'y rapportant est d'ores et déjà compilée par le Bureau conjoint des droits de l'Homme de l'ONU, et elle pourrait être complétée par des organisations congolaises de défense des droits humains, des ONG internationales ou des organes ponctuels tels que ceux qui ont été habilités par les organes de l'ONU chargés de l'imposition de sanctions. Le mécanisme de suivi politique devrait être tenu informé de l'évolution de la situation au moyen de rapports trimestriels. Le mandat de la MONUSCO devrait octroyer davantage de ressources au suivi des progrès réalisés en matière de RSS.

36. Le second de ces critères devrait être l'instauration et la mise en œuvre d'une approche pratique dédiée à la réforme des FARDC. La législation adoptée en 2010 et promulguée par le Président congolais en 2011 confère un cadre qui inscrit dans la loi une vision à long terme du secteur de la sécurité. Il est urgent que soit instauré un plan pratique indiquant les mesures nécessaires à sa réalisation. La MONUSCO, l'EUSEC ou une autre entité devrait fournir un soutien technique approprié.

## Conséquences

37. Ces conditions doivent être accompagnées de répercussions en cas d'échec persistant ou d'obstruction. Il ne s'agirait pas forcément d'imposer des conditions rigides aux dépenses de développement ou à l'aide humanitaire, car une telle mesure nuirait aux individus les plus pauvres et les plus vulnérables et risquerait d'entraîner une réaction politique de la part des acteurs congolais, ce qui restreindrait l'espace disponible pour la réforme au lieu de le développer. Il existe toutefois de nombreux autres moyens de faire pression à l'échelon international, en commençant par l'exercice de pressions politiques et diplomatiques soutenues aux instances les plus élevées. Ces mesures pourraient inclure :

- Un rapport de situation trimestriel rendu public, faisant l'objet de discussions lors de chaque réunion du mécanisme de suivi politique de haut niveau ;
- L'établissement d'un lien explicite entre la diminution du rôle de la MONUSCO et la réussite de la RSS, conformément à des critères convenus ;
- La suspension progressive du financement, des projets, des bourses et des dépenses d'aide, les fonds excédentaires étant transférés en vue de soutenir la société civile, le processus de surveillance parlementaire, les besoins humanitaires ou des mécanismes de gouvernance ;
- Un moratoire sur les visites non essentielles vers et depuis l'étranger de hauts fonctionnaires et de ministres, et sur l'organisation de conférences et manifestations majeures en RDC<sup>77</sup> ;
- Un élargissement des sanctions ciblées imposées par l'ONU et l'UE aux personnalités militaires et politiques qui entravent la réforme du secteur de la sécurité.

ARTENARIAT DSS 8 REGION MILITAIRE-UNFPA.  
BATIMENT CONSTRUIT AVEC L'APPUI DE L'UNFPA

Service de Planification  
Familiale.

CPN & CPS



L'hôpital du camp fournit des soins médicaux de base aux familles de militaires.

## Mesures visant à renforcer la confiance

38. Au lieu de s'intéresser immédiatement à des objectifs à long terme, le forum de haut niveau devrait, dans un premier temps, chercher à élaborer des projets de courte durée et à impact rapide qui soient exécutables et réalistes afin d'accroître la confiance et d'ouvrir un espace dédié à la réforme. Les premières étapes devraient être axées sur la minimisation des dommages causés aux civils par des éléments de l'appareil sécuritaire congolais dans leurs zones de déploiement et sur l'identification d'un moyen permettant de venir à bout de la corruption et du manque de discipline qui minent tous les autres efforts. À nouveau, de telles mesures devraient faire l'objet de discussions et d'un accord, mais elles pourraient dans un premier temps revêtir trois formes : démilitarisation progressive de l'est du pays, mise en œuvre de mesures de lutte contre la corruption, et traduction en justice des personnes coupables des plus graves atteintes aux droits humains.

39. Les avantages d'une démilitarisation seraient multiples. L'est de la RDC, et surtout les Kivus, sont le théâtre de larges déploiements de militaires congolais<sup>78</sup>. Le transfert des troupes vers des casernes, loin de tout contact avec les civils, permettrait d'éliminer l'une des principales sources d'insécurité pour la population. En outre, le fait de maintenir la majorité des troupes dans des casernes permettrait de surveiller le paiement des salaires et le soutien apporté, éliminant la nécessité de dégager des revenus via le commerce illégal, le vol ou la corruption. Qui plus est, la démilitarisation permettrait de réunir des informations sur les structures, d'évaluer les besoins de formation et de rétablir la discipline. Ainsi, elle contribuerait à protéger les civils tout en ouvrant un espace dédié à la réforme.

Il faudrait veiller à ce qu'elle soit progressive et bien conçue afin d'éviter que les individus les plus vulnérables ne soient susceptibles d'être exposés à des attaques de groupes armés non étatiques, et la MONUSCO devrait combler toute lacune sécuritaire découlant d'une présence militaire amoindrie. Le soutien international nécessaire au bon déroulement du processus inclurait la fourniture d'un nombre suffisant de casernes, d'un appui aux troupes redéployées et aux personnes à charge, et d'une assistance logistique. Ce soutien pourrait être coordonné par l'ONU par l'intermédiaire de la MONUSCO et de l'ISSSS, qui participe déjà à des projets similaires dans des régions touchées par le conflit.

40. La deuxième forme d'action consisterait à s'en prendre aux réseaux corrompus enracinés qui portent atteinte à la réforme. Cette étape serait impérative pour mener à bien la démilitarisation – s'ils savent qu'ils ne peuvent compter sur aucun soutien, les militaires risquent de refuser de se déployer loin des zones riches en ressources, ou tout simplement de s'en prendre à la population aux alentours des casernes. En outre, cette démarche conférerait des avantages considérables à long terme en matière d'instauration de structures de commandement formelles, d'une discipline et de capacités. Elle serait également un test décisif de la volonté politique de haut niveau à Kinshasa : dans le domaine des initiatives de lutte contre la corruption, il va de soi que les mécanismes de coercition s'avèrent inefficaces en l'absence d'un engagement aux échelons les plus élevés. Les structures de haut-commandement devront être clarifiées, le contrôle administratif central renforcé et un personnel compétent désigné.

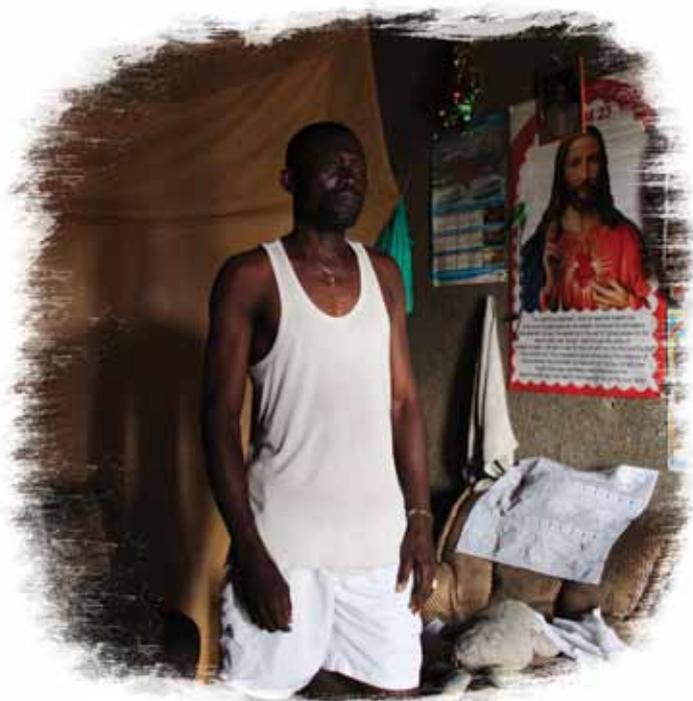
41. Le troisième point est que d'importantes mesures devraient être prises pour traduire en justice les membres des forces de sécurité accusés des plus graves atteintes aux droits humains, notamment ceux qui occupent le sommet de la hiérarchie. Non seulement une telle démarche serait directement bénéfique, mais elle aurait aussi l'avantage de transmettre un message indiquant clairement que la criminalité des membres de l'armée ou de la police ne saurait être tolérée, et elle jouerait un rôle essentiel dans l'évolution du système de valeurs des services de sécurité. À ce titre, les capacités des systèmes de justice militaire et civile congolais auraient besoin d'un soutien considérable.

42. Ces trois objectifs sont interdépendants, et ils permettraient de sérieusement tester la volonté politique congolaise. Une fois ces objectifs atteints et une fois entreprises les démarches décrites ci-dessus, les impératifs à plus longue échéance – tels que la réduction des effectifs policiers et militaires et la réalisation d'un contrôle auquel serait soumis l'ensemble des personnels – pourraient commencer à être planifiés et mis en œuvre.

### Tirer des enseignements des réussites – et des échecs

43. Enfin, la communauté internationale devrait tirer des enseignements du passé. La mise en œuvre de la politique de conditionnalité de la MONUSCO, en vertu de laquelle les agents chargés du maintien de la paix ne doivent pas collaborer avec le personnel congolais coupable d'atteintes aux droits humains, prouve qu'il est possible, sous réserve d'en faire une priorité, d'identifier les auteurs de tels actes et d'exiger d'eux qu'ils rendent des comptes<sup>79</sup>. L'amélioration des taux d'arrestation et de procès liés aux violences sexuelles et basées sur le genre (VSBG) dans les provinces du Kivu, notamment la poursuite en justice d'un lieutenant-colonel pour viol en 2011<sup>80</sup>, indique que justice peut être faite à condition que trois facteurs, à savoir la formation, le soutien matériel et l'attention politique, se conjuguent adéquatement. Le fait que ce jugement historique ait été rendu par un tribunal itinérant spécialisé dans les questions de genre – dispositif qui existe depuis longtemps en RDC et qui permet de rendre justice dans les régions isolées – démontre combien il est important de faire preuve de souplesse pour s'atteler aux réalités congolaises. Ce tribunal, soutenu par l'Association américaine du barreau, avec l'aide d'un financement émanant d'une ONG internationale, a collaboré avec le système judiciaire congolais, le gouvernement local et la société civile<sup>81</sup>.

44. De plus, plus de 30 000 enfants ont été démobilisés avec succès depuis 2006 grâce à des interventions menées de concert avec le gouvernement congolais, les agences des Nations unies et les organisations locales. Les enfants et adolescents qui intègrent des groupes armés, que ce soit par la force ou par ignorance, rencontrent des difficultés au moment de leur démobilisation lorsqu'ils retournent au sein de leurs familles et de leurs communautés. Les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration soutenus par l'UNICEF se démarquent par la réunion entre le démobilisé et sa famille ou sa communauté et par l'offre de formation professionnelle<sup>82</sup>.



Un soldat dans sa caserne au camp Katindo, à Goma.

45. Le projet EUSEC consacré à la réforme de l'armée congolaise montre qu'une réforme structurelle ne doit pas forcément être onéreuse si le soutien est correctement ciblé. L'EUSEC, lancé en 2005, a placé un petit nombre de hauts fonctionnaires européens au quartier général ainsi que dans des unités individuelles. Conçu pour apporter des conseils stratégiques et un soutien ciblé, ses initiatives les plus significatives ont été son travail sur la « chaîne de paiement » – veiller à ce que les militaires touchent leur salaire –, son exercice de recensement du personnel des FARDC, le développement d'une « doctrine logistique » destinée aux FARDC, et la prestation d'une formation administrative. Le recensement, démarré en 2006, a permis de se faire une idée des effectifs militaires bien plus fiable que par le passé<sup>83</sup>. L'objectif stratégique des interventions est plus important que leur coût.

46. Les bons résultats enregistrés par les unités militaires entraînées par les États-Unis, la Belgique et l'Afrique du Sud indiquent qu'il est possible d'améliorer le comportement et la discipline. D'après les informations disponibles, de nombreuses unités de police formées en vue des élections de 2006 auraient bien fonctionné. Mais après les élections, le soutien s'est affaibli, et les unités formées se sont rapidement détériorées, menant à la disparition d'équipements, à la démolition de structures d'unités et à un relâchement de la discipline<sup>84</sup>. La formation et les équipements sont vitaux, mais l'attention doit également être maintenue.

## ANNEXE I – Statistiques de l'OCDE sur les dépenses en RDC (en millions de dollars US)

Fig. 1. Dépenses de développement de l'OCDE<sup>85</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Déboursées	2 234,573	1 448,157	1 928,990	2 548,207	5 972,137	14 132,064
Engagées	2 175,442	1 983,223	2 224,644	3 083,140	3 732,631	13 199,1

En tout, plus de 13 milliards de dollars US ont été engagés au titre de l'aide publique au développement pour la RDC de 2006 à 2010, et plus de 14 milliards de dollars ont été déboursés. Cela revient à un engagement financier global de 2,8 milliards de dollars par an de 2006 à 2010.

Cependant, l'allègement de la dette se rapportant à des projets antérieurs a entraîné une forte hausse des décaissements totaux en 2010 (voir ci-dessous pour obtenir de plus amples renseignements sur l'allègement de la dette). Par conséquent, bien que ces chiffres fournissent une indication du niveau de soutien financier reçu par la RDC, ils ne reflètent pas forcément les flux de ressources réels en glissement annuel.

Fig. 2. Dépenses de développement de l'OCDE 2006-2010 (hors dette)<sup>86</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Déboursées	1 198,729	1 156,323	1 754,167	2 338,246	2 116,93	8 564,395
Engagées	1 183,808	1 740,224	2 099,748	2 939,14	2 282,966	10 254,651

Les engagements en matière de développement ne se rapportant pas à la dette se sont montés à environ 10,2 milliards de dollars US entre 2006 et 2010, avec des décaissements de 8,5 milliards de dollars, et un engagement moyen d'un peu plus de 2 milliards de dollars par an. Ces dépenses ont presque exclusivement concerné l'aide aux projets. Le soutien budgétaire

officiel déboursé s'est élevé à 474 millions de dollars seulement, soit 5,5 %, émanant en grande partie du FMI et de l'UE en 2009 et 2010, ainsi que d'un soutien budgétaire « d'urgence » destiné à aider la RDC à atteindre le point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE et à payer les salaires des enseignants, ce qui n'était pas forcément inclus dans les statistiques de l'OCDE<sup>87</sup>.

Fig. 3. Dépenses de développement de l'OCDE consacrées à l'objectif « Conflit, Paix et Sécurité » (déboursements uniquement)<sup>88</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010	Total
« Conflit, Paix et Sécurité »	99,99	73,96	89,4	124,83	142,32	530,51
« Gestion et réforme du système de sécurité »	1,05	8,02	19,64	21,48	35,60	85,79

On constate que les dépenses de développement consacrées au conflit, à la paix et à la sécurité entre 2006 et 2010 équivalaient à 3,75 % de l'engagement financier global en RDC de 14 milliards de dollars ; quant à celles destinées à la gestion du système de sécurité, elles représentaient 0,6 %. Comparé au total des dépenses de développement hors allègement de la dette sur

la même période, les chiffres équivalents sont respectivement de 6,19 % et 1 %. À titre de comparaison, les dépenses en aide humanitaire se sont élevées à 1,875 milliard de dollars sur la même période, soit 21,89 % du total des dépenses de développement, hors dette.

Fig. 4. Budget de la MONUC / MONUSCO<sup>89</sup>

2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	Total
1 091,242	1 112,739	1 187,676	1 346,584	1 365	6 099

Le budget opérationnel total de la mission de maintien de la paix de l'ONU s'est élevé à 6,099 milliards de dollars de juillet 2006 à juillet 2011. Sur la même période, les États-Unis ont cou-

vert 27,14 % des frais de maintien de la paix, soit 1,47 milliard de dollars, le Royaume-Uni 8,15 %, soit 499 millions de dollars, et la France 7,55 %, soit 463 millions de dollars.

Fig. 5. Dix premiers donateurs bilatéraux de la RDC membres de l'OCDE en 2010 (déboursements, hors dette<sup>90</sup>)

Pays	Total
États-Unis	277,85
Royaume-Uni	187,77
Belgique	164,69
Japon	80
Allemagne	77,11
Suède	71,48
Espagne	32
Norvège	28,30
Canada	26,52
Pays-Bas	19,59

Ces chiffres n'incluent pas le coût du maintien de la paix (voir ci-dessus), l'assistance militaire bilatérale ou les contributions apportées par l'intermédiaire d'agences multilatérales. Ils n'incluent pas non plus l'assistance fournie par les pays non membres de l'OCDE, tels que la Chine, l'Angola et l'Afrique du Sud, pour laquelle il n'existe aucune série exhaustive de

documents renseignant sur ces dépenses. Les plus importantes agences multilatérales présentes en RDC sur cette période étaient l'UE et l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale. L'IDA a déboursé au total 1,47 milliard de dollars entre 2006 et 2010 (hors allègement de la dette), et l'UE 1,2 milliard de dollars sur la même période.

Fig. 6 Dépenses de développement des principaux membres du Groupe de contact, 2006-2010 (déboursements, hors dette<sup>91</sup>)

États-Unis	Royaume-Uni	France	Belgique	Pays-Bas	Total
970,544	849,058	130,457	758,833	199,155	2 908,047

Encore une fois, ces chiffres n'incluent pas les contributions apportées aux agences multilatérales, au maintien de la paix ou aux programmes militaires bilatéraux.

Fig. 7 Allègement de la dette de la RDC

Allègement de la dette nominale (en millions de dollars US)	2010	2011	2012	2013	2014
Au titre de l'initiative PPTE élargie	389,5	528,4	478,2	511,2	498,6
Au titre de l'IADM	4,5	14,8	16,8	18,9	19,8
Total	394	543,2	495	530,1	518,4

Ces chiffres donnent la meilleure estimation possible des montants annuels que la RDC a épargnés grâce aux initiatives d'allègement de la dette<sup>92</sup>. Ils donnent aussi une indication du coût annuel que cet allègement de la dette représente pour les créanciers.

## ACRONYMES

ADF-NALU : Forces Démocratiques Alliées – Armée Nationale pour la Libération de l'Ouganda (Allied Democratic Forces-National Army for the Liberation Uganda)

APD : Aide publique au développement

CAD : Comité d'Aide au Développement

CDA : Communauté de Développement de l'Afrique Australe

CIAT : Comité International d'Appui à la Transition

CNDP : Congrès National pour la Défense du Peuple

CPI : Cour Pénale Internationale

ECF : Facilité de crédit élargie (Extended Credit Facility)

EUPOL : Mission de police de l'Union Européenne en RDC (EU Police Mission in DRC)

EUSEC : Mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en RDC (EU Advisory and Assistance Mission for Security Reform in DRC)

FARDC : Forces Armées de la République Démocratique du Congo

FDLR : Forces Démocratiques de Libération du Rwanda

FMI : Fonds Monétaire International

FNL : Forces Nationales de Libération (Burundi)

HCR : Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés

IADM : Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale

IDA : Association internationale de développement (International Development Association)

IFI : Institutions financières internationales

IFRI : Institut Français des Relations Internationales

ISSSS : Stratégie internationale d'appui à la sécurité et à la stabilisation (International Security and Stabilisation Support Strategy)

LRA : Armée de Résistance du Seigneur (Lord's Resistance Army)

MLC : Mouvement pour la Libération du Congo

MONUC : Mission des Nations Unies en RDC

MONUSCO : Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République démocratique du Congo

NU : Nations Unies

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

ONG : Organisation Non Gouvernementale

PNB : Produit national brut

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PPTE : Pays Pauvres Très Endettés

RCA : République Centrafricaine

RDC : République Démocratique du Congo

RRSG : Représentant Spécial du Secrétaire Général

RSS : Réforme du Secteur de la Sécurité

STAREC : Programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés (Stabilization and Reconstruction Plan for War-Affected Areas)

UA : Union Africaine

UE : Union Européenne

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

US : Etats-Unis d'Amérique

VSBG : Violence sexuelle et basée sur le genre

## NOTES

- 1 Chiffres OCDE-CAD. Ils comprennent l'ensemble des dépenses d'aide publique au développement (APD) multilatérale et bilatérale, mais excluent l'assistance militaire, le maintien de la paix, l'aide provenant de pays non membres de l'OCDE et certains types de soutien budgétaire. Voir l'annexe 1 pour de plus amples détails.
- 2 D'après les chiffres officiels, le budget total de la RDC pour 2010 était de 5,9 milliards de dollars US, dont des recettes extérieures de 2,8 milliards de dollars US, ou 45,47 %, la grande majorité ayant été axée sur le financement de projets. Le budget 2011 anticipait des dépenses totales de 7,3 milliards de dollars, et des recettes extérieures totales de 3,3 milliards de dollars, soit 45,2 %. Chiffres consultés sur <http://www.ministeredubudget.cd>.
- 3 La RDC a atteint le point d'achèvement au titre du programme PPTE (Pays pauvres très endettés) de la Banque mondiale en juin 2010, entraînant le déblocage de 12,3 milliards de dollars sous forme d'allègement de la dette. D'après les estimations, cela équivaldrait environ à 500 millions de dollars par an de recettes publiques supplémentaires. Le budget annuel de la MONUC/MONUSCO a légèrement augmenté, passant de 1,1 milliard de dollars pour 2006-2007 à 1,3 milliard pour 2010-2011.
- 4 La RDC a atteint le point d'achèvement du programme PPTE en juin 2010, se libérant ainsi de 12,3 milliards de dollars de dette. L'entrée de recettes publiques permise par ce désendettement est estimée à 500 millions de dollars par an.
- 5 Au titre d'un accord signé en 2007, quelque 6 milliards de dollars d'investissement dans l'infrastructure seront consentis en échange d'un accès aux ressources minières de la RDC.
- 6 Indice de développement humain 2011 du PNUD, consulté sur <http://hdr.undp.org/en/statistics/>
- 7 Le RNB par habitant s'élève à 180 dollars US (2010). Consulté sur <http://data.worldbank.org/country/congo-democratic-republic>
- 8 Internal Displacement Monitoring Centre, consulté sur <http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/%28httpCountries%29/554559DA500C8588802570A7004A96C7?opendocument>
- 9 467 693 en janvier 2012 (UNHCR), consulté sur <http://www.unhcr.org/pages/49e45a6c6.html>
- 10 « 'We are entirely exploitable' – The lack of protection for civilians in eastern DRC », note d'information d'Oxfam, juillet 2011 ; « Small Arms in Eastern Congo, A Survey on the Perception of Insecurity », GRIP, 2011.
- 11 En juin 2011, sous le commandement de l'ancien colonel hutu des PARECO, Kifaru Niragive, une centaine de soldats se sont livrés à des violations des droits de l'Homme sur des civils dans la région de Fizi. Le colonel Kifaru avait apparemment déserté suite à une réorganisation du commandement militaire. Voir par exemple <http://reliefweb.int/node/421990> et <http://reliefweb.int/node/421945>
- 12 Voir les rapports pays 2010 du département d'État américain sur les pratiques en matière de droits humains, State Department 2010 Country Reports on Human Rights Practices (consultés sur <http://www.state.gov/documents/organization/160453.pdf>) ou « Deuxième rapport conjoint de sept experts des Nations unies sur la situation en République démocratique du Congo », Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, 10 mars 2010.
- 13 Les chiffres relatifs aux sommes dépensées sous la forme d'assistance militaire ne sont pas compilés par l'OCDE, et il n'existe aucune base de données complète se rapportant aux projets passés ou en cours, ce qui révèle un manque de coordination. Voir l'annexe I.
- 14 Voir le paragraphe 13.
- 15 Cela comprend aussi bien le secteur privé que le secteur public – selon les informations disponibles, la confiance des entreprises a chuté, passant de 5,7 % en novembre à -27 % en décembre 2011, du fait de l'incertitude pesant sur les élections (« No Confidence Vote from Companies », Africa Confidential, 20 janvier 2012).
- 16 La RDC a atteint le point d'achèvement au titre du programme PPTE (Pays pauvres très endettés) de la Banque mondiale en juin 2010. Depuis 2009, elle a accès à une Facilité élargie de crédit du FMI.
- 17 Voir le rapport sur <http://gadebate.un.org/66/democratic-republic-congo>
- 18 Entretiens confidentiels menés par le consultant principal du rapport avec différents décideurs politiques, janvier 2012. Voir également : « Radio Okapi, Réforme de la police, le Général Bisengimana demande l'aide de la communauté internationale », 21 mars 2012 <http://radiookapi.net/actualite/2012/03/21/reforme-de-la-police-le-general-bisengimana-demande-laide-de-la-communaute-internationale/>
- 19 « DR Congo colonel Kibibi Mutware jailed for mass rape », BBC, 21 février 2011.
- 20 Dont les États-Unis, l'Union européenne, le Royaume-Uni, la France, la Chine, l'Angola, l'Afrique du Sud, la Belgique, les Pays-Bas, l'ONU, l'UA et la CDA.
- 21 Consulté sur <http://data.worldbank.org/country/congo-democratic-republic>
- 22 Indice 2011 de développement humain du PNUD, consulté sur <http://hdr.undp.org/en/statistics/>
- 23 Internal Displacement Monitoring Centre, consulté sur <http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/%28httpCountries%29/554559DA500C8588802570A7004A96C7?opendocument>
- 24 467 693 en janvier 2012 (HCR), consulté sur <http://www.unhcr.org/pages/49e45a6c6.html>
- 25 En 2011, plus de 270 nouveaux cas de recrutement d'enfants soldats ont été rapportés, tandis que 5 403 enfants, dont 1 915 filles, auparavant enrôlés dans des groupes et forces armés, ont bénéficié d'un programme de réintégration. Entretiens avec des agents de l'UNICEF en mars 2012, voir également [http://www.child-soldiers.org/Child\\_Soldiers\\_Coalition\\_DRC\\_shadow\\_Report\\_13April2011.pdf](http://www.child-soldiers.org/Child_Soldiers_Coalition_DRC_shadow_Report_13April2011.pdf)

- 26 « Small Arms in Eastern Congo, A Survey on the Perception of Insecurity », GRIP, 2011.
- 27 Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, 21 octobre 2011 (S/2011/656).
- 28 « Soldiers who rape, commanders who condone », Human Rights Watch, 2009.
- 29 Voir par exemple « The complexity of resource governance in a context of state fragility: The case of eastern DRC », International Alert, 2010 ; « 'We are entirely exploitable' - The lack of protection for civilians in eastern DRC », note d'information d'Oxfam, juillet 2011.
- 30 Le Contrat de Gouvernance a été diffusé auprès des donateurs en même temps que le premier budget postélectoral en 2007, exposant les priorités de réforme du gouvernement. La RSS est le premier thème qui y ait été abordé. Consulté sur <http://www.un.int/drcongo/archives/ContratdeGouvernance.pdf>
- 31 Voir le rapport sur <http://gadebate.un.org/66/democratic-republic-congo>
- 32 Voir la page sur la réforme du secteur de la sécurité sur le site Maintien de la paix des Nations unies : <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/security.shtml>
- 33 « Les services pénitentiaires, les services de renseignement, et les institutions responsables du contrôle des frontières, des douanes et de la protection civile » peuvent aussi compter parmi les institutions sécuritaires. <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/security.shtml>
- 34 Voir le paragraphe 10.
- 35 Le processus de brassage a été conçu pour instaurer 18 nouvelles brigades intégrées, dont l'entraînement était assuré par des acteurs internationaux, dont la Belgique, l'Afrique du Sud, l'Angola et l'ONU. Seules 14 brigades intégrées avaient été constituées à la fin de la période de transition, et plusieurs dizaines de milliers d'hommes armés demeuraient en dehors de toute structure formelle. L'échec de l'intégration de l'armée pendant la transition a été une cause directe des violences post-2006, lesquelles ont nui aux futurs efforts de RSS.
- 36 Les défis les plus immédiats étaient posés par la garde armée de Jean-Pierre Bemba à Kinshasa, le CNDP de Laurent Nkunda dans l'est, ainsi que les FDLR et la LRA, des groupes Mai-Mai congolais et la violence intercommunautaire sporadique.
- 37 Le Comité international d'accompagnement de la transition (CIAT) était un comité constitué au niveau des ambassadeurs dont la mission formelle était de conseiller les autorités transitoires. Il a adopté une position ferme lors de désaccords avec le gouvernement de transition, et a suscité un grand ressentiment parmi de nombreux acteurs congolais qui y ont vu une atteinte à leur souveraineté.
- 38 La relation étroite qu'entretiennent les principaux donateurs – notamment le Royaume-Uni, les États-Unis et l'UE – avec les gouvernements rwandais et ougandais a éveillé de larges soupçons parmi les acteurs congolais aussi bien pendant la guerre qu'après.
- 39 Le ministère de la Justice s'est vu attribuer un budget de 5,6 millions de dollars US en 2011, sur un budget total projeté de plus de 7 milliards de dollars – soit moins de 0,1%. Chiffres tirés de [www.ministeredubudget.cd](http://www.ministeredubudget.cd).
- 40 « Putting Complementarity into Practice: Domestic Justice for International Crimes in DRC, Uganda, and Kenya », Open Society Justice Initiative, 2011.
- 41 Un Plan de réforme de l'armée a été élaboré en 2009, après la présentation d'un modèle précédent, « Plan directeur de la réforme de l'armée », devant la communauté internationale lors d'une table ronde organisée à Kinshasa en 2008, modèle qui a par la suite été largement rejeté. Il faisait suite à un Plan stratégique national pour l'intégration des forces armées publié en août 2005.
- 42 La loi organique sur l'Organisation et le fonctionnement des forces armées congolaises établit les structures, les devoirs et les perspectives des FARDC, et reflète la vision indiquée au départ dans le Plan de réforme de l'armée de 2009. Une loi organique sur l'Organisation et le fonctionnement de la police a été promulguée en même temps.
- 43 Voir [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081204EUPOLComitedeSuividelareformedelapolice-CSRPR.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081204EUPOLComitedeSuividelareformedelapolice-CSRPR.pdf). Le CSRP aurait élaboré un plan de réforme de trois ans et une vision stratégique de 15 ans pour la police.
- 44 Une Commission conjointe pour la RSS a été instaurée en 2005, mais elle a été inefficace – son sous-comité de défense a dû être présidé par un agent de la MONUC car « aucun Congolais approprié n'était disponible ». Cela révèle le peu d'importance politique que le gouvernement congolais accorde à la coordination.
- 45 Un plan logistique a été conçu en conjonction avec la mission EUSEC de l'UE début 2011, mais il n'a pas été mis en œuvre.
- 46 La « régimentation » était un processus ponctuel de restructuration des unités militaires dans l'est de la RDC, mené courant 2011. Elle consistait à retirer des unités du déploiement actif pour les réaffecter vers de nouvelles structures de commandement, l'objectif étant de déstructurer les chaînes de commandement parallèles.
- 47 Les salaires des agents de police et des militaires de première ligne se situent autour des 40 \$ par mois ; ils passent à un maximum de 60 \$ pour un général.
- 48 Bosco Ntaganda a été inculpé pour crimes de guerre par la CPI en 2006. Il est général en activité des forces armées congolaises.
- 49 Voir par exemple Henri Boshoff, Dylan Hendrickson, Sylvie More Clingendael et Thierry Vircoulon, « Supporting SSR in the DRC: between a Rock and a Hard Place. An Analysis of the Donor Approach to Supporting Security Sector Reform in the Democratic Republic of Congo ». Clingendael Paper, juin 2010, et Sébastien Melmot, « Candidate au Congo : L'Échec annoncé de la réforme du secteur de sécurité (RSS) », Focus Stratégique No. 9, IFRI, septembre 2008.
- 50 Les principaux acteurs ayant des intérêts dans la RSS sont les États-Unis, l'UE, l'UA, le Royaume-Uni, la Chine, l'Angola, la Belgique, les Pays-Bas, l'Afrique du Sud et le Japon. Une liste partielle d'activités comprend une réforme ou une formation militaire assurée par les États-Unis, l'UE, l'Angola, l'Afrique du Sud, la Belgique, la France, la Chine et l'ONU ; une réforme ou une formation policière, par la France, le Royaume-Uni, l'UE et l'ONU ; et un renforcement de la formation et des capacités dans le domaine de la réforme de la justice, par l'UE, l'ONU, les États-Unis et d'autres entités.
- 51 Dans l'idéal, un acteur bilatéral unique serait chargé de diriger la réforme en RDC, comme l'a fait le Royaume-Uni en Sierra Leone et comme l'ont fait les États-Unis au Libéria. Cependant, l'ampleur du défi posé par la RDC et le risque politique auquel tout État s'exposerait en assumant une telle responsabilité font que l'émergence d'une « nation cadre » est de plus en plus improbable, même si le gouvernement congolais venait à l'accepter.
- 52 Le Groupe de contact sur les Grands Lacs a impliqué un large éventail d'entités issues de la communauté internationale, y compris des États africains, des organisations multilatérales et des acteurs clés comme la Chine. Ces dernières années, ses membres se limitent aux donateurs traditionnels – États-Unis, UE, ONU, Royaume-Uni, France, Belgique et Pays-Bas.
- 53 Voir, par exemple, Justaert, Arnout et Stephan Keukeleire (2010), "The EU's Security Sector Reform Policies in the Democratic Republic of Congo", dans : Vanhoonacker, Sophie, Hylke Dijkstra et Heidi Maurer (éd.). "Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy", European Integration online Papers (EIoP), Numéro spécial 1, Vol. 14, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-006a.htm>
- 54 Ces chiffres ne comprennent pas le financement de projets militaires. Ils n'ont pas été compilés par l'OCDE-CAD, et il n'existe pas de chiffres complets. Ils ne comprennent pas non plus ni les projets menés par des acteurs bilatéraux non membres du CAD – notamment l'Afrique du Sud, l'Angola et la Chine –, ni les actions entreprises directement par la MONUC / MONUSCO.
- 55 La dernière itération à cet égard est qu'il a été signalé en mars 2012 qu'une nouvelle offensive soutenue par l'ONU avait été lancée contre les FDLR qui, d'après les observateurs, pourrait entraîner le déplacement de 100 000 personnes – « UN-backed Congolese army drive could displace 100,000 people, analysts warn », The Guardian, 16 mars 2012.
- 56 L'intégration ponctuelle d'un important nouveau groupe de quelque 12 000 anciens rebelles en 2009 aurait réduit à néant les années d'efforts consacrées à analyser les effets et les déploiements de militaires congolais, et contribué à affaiblir encore davantage la cohésion des unités et les structures de commandement.
- 57 « Les acteurs internationaux se sont largement accordés pour considérer que la réforme du secteur de la sécurité était un point clef, mais les donateurs doivent encore harmoniser leur soutien au gouvernement en vue de l'élaboration d'une stratégie en la matière. » Vingt-deuxième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, 21 septembre 2006, S/2006/759.
- 58 L'unité RSS de la MONUSCO tente depuis plusieurs années de réunir des informations sur les programmes, mais ces travaux restent incomplets.
- 59 Les programmes de réforme de la justice les plus significatifs ont été menés par l'UE, ainsi que par l'ONU, des ONG et d'autres entités. Alors qu'auparavant, les abus restaient pratiquement impunis, 27 militaires ont été condamnés en 2008 pour violence sexuelle dans les Kivus (Human Rights Watch, 2009). La mission EUPOL de l'UE est chargée de s'impliquer dans la réforme centrale de la police, mais bien qu'elle ait connu un certain succès, notamment en contribuant à la rédaction d'un plan de réforme de 15 ans, elle a depuis été qualifiée d'entité « qui peine à remplir son mandat au niveau stratégique » (Chambre des Communes, Comité d'examen des affaires européennes, 7<sup>ème</sup> rapport 2010-11, p. 51). En 2009, le Royaume-Uni a lancé un programme innovant s'étalant sur plusieurs années dont l'objectif est de renforcer la responsabilité et la performance de la police (<http://projects.dfid.gov.uk/project.aspx?Project=113961>).
- 60 L'unité RSS de la MONUSCO a été lancée en 2008. En octobre 2011, seuls 9 membres du personnel y étaient affectés (<http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=3896>).
- 61 [http://consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/110711%20Fact%20sheet%20EUSEC%20DR%20Congo%20%28v%2013%29.pdf](http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/110711%20Fact%20sheet%20EUSEC%20DR%20Congo%20%28v%2013%29.pdf)
- 62 La Stratégie internationale d'appui à la sécurité et la stabilisation (ISSS) vient soutenir le Programme de stabilisation et de reconstruction des zones sortant des conflits armés (STAREC) de la République démocratique du Congo, lancé en juin 2009. Elle a entrepris diverses activités liées à la RSS dans l'est du pays, dans les domaines suivants : hausse de la sécurité, élargissement de l'autorité de l'État, y compris la formation de la police, reconstruction des centres de formation et des casernes, démobilisation et projets d'infrastructure. Elle est soutenue par 13 donateurs et, de 2009 à 2011, ses dépenses s'élevaient déjà à environ 168 millions de dollars US.
- 63 Les États-Unis participent à la formation de l'infanterie légère congolaise depuis décembre 2009, les premières unités ayant obtenu leur diplôme en septembre 2010 ; elles ont depuis été déployées dans les zones affectées par la LRA. L'idée était d'instaurer une « unité modèle » pour renseigner d'autres programmes. Il s'agit notamment de donner des cours pour permettre aux unités de devenir autosuffisantes, et de fournir une « formation du formateur », une sensibilisation aux droits humains et un entraînement à l'efficacité opérationnelle. <http://www.africom.mil/getArticle.asp?art=5256>
- 64 Ces projets incluent, mais sans s'y limiter, un programme sur la réforme de la police financé par le Royaume-Uni, un programme de formation de la police assuré par l'ONU, une réforme de la police mise en œuvre par l'intermédiaire de l'initiative EUPOL de l'UE, divers programmes de soutien et de renforcement des capacités consacrés au secteur de la justice et financés par l'UE, ainsi qu'une initiative conjointe sur la réforme de la justice militaire dirigée par le PNUD.

- 65 Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo, 17 janvier 2011, S/2011/20. La formation de troupes spécialisées – équipes de déminage, équipes médicales, etc. – se poursuit, de même que la formation des officiers, tant en RDC qu'à l'étranger, assurée par la France, la Belgique, la Chine et d'autres entités. La formation au niveau des unités est dispensée par la MONUSCO, et les travaux permanents sur la réforme militaire stratégique sont menés par l'intermédiaire du programme EUSEC de l'UE, ainsi que par l'unité RSS de la MONUSCO.
- 66 De nombreuses défections d'officiers et de militaires ont été signalées, dans beaucoup de cas par d'anciens membres de groupes armés. Par exemple, un ancien commandant de bataillon du CNDP, le commandant Patient Akiliman, aurait abandonné l'armée en octobre 2010 accompagné de 28 hommes, et un ancien officier de groupe armé, le colonel Albert Kahasha, aurait été porté disparu avec 30 hommes en janvier 2012. ([www.radiookapi.net/actualite/2010/10/28/goma-defection-d%E2%80%99un-commandant-de-bataillon-des-fardc-a-alimbongo/](http://www.radiookapi.net/actualite/2010/10/28/goma-defection-d%E2%80%99un-commandant-de-bataillon-des-fardc-a-alimbongo/); [www.lepotentiel.cd/2012/01/nord-kivu-un-colonel-des-fardc-disparait-avec-30-de-ses-soldats-a-beni.html](http://www.lepotentiel.cd/2012/01/nord-kivu-un-colonel-des-fardc-disparait-avec-30-de-ses-soldats-a-beni.html))
- 67 La durabilité de la transition du CNDP, passant d'entité militaire à acteur politique, est jugée préoccupante du fait de l'indépendance de facto d'anciens combattants du CNDP, et ce, malgré leur intégration dans les structures officielles. Le maintien du contrôle de certains fiefs au Nord-Kivu, dont des zones minières lucratives, suscite également de l'inquiétude. Un ressentiment aurait conduit au nouveau développement de groupes armés informels, et engendre un risque de reprise des violences intercommunales. Les groupes armés restants, qu'ils soient étrangers ou congolais, constituent une forte menace pour les civils.
- 68 « La Chine et le Congo : Des amis dans le besoin », Global Witness, mars 2011.
- 69 Le projet le plus remarquable est celui du Grand Inga, axé sur le développement des ressources hydroélectriques du fleuve Congo, élaboré conjointement par la RDC et l'Afrique du Sud. Impliquant l'Eskom, la compagnie d'électricité nationale sud-africaine, il devrait permettre de répondre aux futurs besoins énergétiques de l'Afrique du Sud. Un nouvel accord bilatéral a été signé en novembre 2011. Voir à ce sujet <http://www.info.gov.za/speech/DynamicAction?pageid=461&sid=23176&id=48818>
- 70 Entretiens confidentiels menés par le consultant principal du rapport avec différents décideurs politiques, janvier 2012.
- 71 Ibid.
- 72 Le FMI fournit à la RDC un financement au titre de la Facilité élargie de crédit (ECF) lancée en 2009, d'une valeur approximative de 550 millions de dollars US sur trois ans. L'ECF arrive à expiration en juin 2012. Le précédent programme du FMI s'est achevé en 2006. Le FMI, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et l'Union européenne ont également apporté un soutien budgétaire en 2009 et 2010 afin d'aider la RDC à atteindre le point d'achèvement au titre de l'initiative PPTE, et pour le paiement en urgence des salaires des enseignants.
- 73 Les estimations du nombre d'hommes armés que comptait la RDC au début de la période de transition varient – d'après les chiffres communiqués par les belligérants eux-mêmes, ils étaient plus de 300 000. Plus de 180 000 étaient passés par un processus de démobilisation en décembre 2006. Chiffres tirés de « Completing the demobilisation, disarmament and reintegration process of armed groups in the Democratic Republic of Congo and the link to security sector reform of FARDC », Institute for Security Studies Situation Report, Henri Boshof, 23 novembre 2010.
- 74 Les grandes unités militaires qui subsistaient à l'issue de la guerre et de l'échec de l'intégration transitoire – notamment des éléments fidèles aux groupes rebelles pendant la guerre –, présentes immédiatement après les élections de 2006, ont soit été largement désintégrées, soit été englobées dans des structures officielles, quoique souvent de manière purement théorique. Mais il subsiste une myriade de plus petits groupes, et il n'existe pas d'estimations complètes des effectifs. Une telle évaluation est particulièrement difficile vu le terrain, la fluidité des multiples milices, les défections, le ré-enrôlement et du fait qu'il est difficile d'établir une distinction entre criminalité et activités organisées.
- 75 De 2002 à début 2012, l'ONU a rapatrié plus de 26 000 combattants étrangers et personnes à charge. De 20 000 en 2001, les effectifs des FDLR sont passés à quelque 3 000 à l'heure actuelle (ils ont donc pratiquement été divisés par dix). La LRA a soumis des civils à des attaques effroyables en RDC, ainsi qu'en RCA et au Sud-Soudan, mais ces actes ne sont imputables qu'à quelque 300 combattants répartis dans des petits groupes sur une vaste zone. Les autres groupes importants sont l'ADF-NALU ougandaise, qui compterait 500 combattants, et les FNL burundaises.
- 76 Voir Radio Okapi « Réforme de la police : le général Bisengimana demande l'aide de la communauté internationale », 21 mars 2012 <http://radiookapi.net/actualite/2012/03/21/reforme-de-la-police-le-general-bisengimana-demande-laide-de-la-communauté-internationale/>
- 77 Par exemple, le 14<sup>ème</sup> Sommet de la Francophonie doit se dérouler à Kinshasa fin 2012.
- 78 D'après les estimations, les troupes des FARDC comptaient 60 000 militaires déployés dans les provinces des Kivus fin 2009. Selon les dernières estimations compilées par l'EUSEC, le nombre total d'hommes faisant partie de l'armée congolaise se monte à 105 000, ce qui signifie que près de 60 % des FARDC sont déployées dans seulement deux provinces. Un recensement des effectifs policiers est en cours – toujours d'après les estimations, ce chiffre se situerait autour des 100 000.
- 79 Voir Trentième rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, 4 décembre 2009, S/2009/623.
- 80 Le lieutenant-colonel Kibibi Mutware a été condamné à 20 ans d'incarcération pour crimes contre l'humanité, avec 3 officiers et 5 hommes. « DR Congo colonel Kibibi Mutware jailed for mass rape », BBC, 21 février 2011.
- 81 DRC Mobile Gender Courts Factsheet, consulté sur [http://www.soros.org/initiatives/justice/articles\\_publications/publications/congo-mobile-20110719](http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/congo-mobile-20110719)
- 82 Entretien menés avec des agents de l'UNICEF en mars 2012.
- 83 D'après les dernières estimations, ils seraient au total environ 105 000.
- 84 Entretiens confidentiels menés par le consultant principal du rapport avec différents décideurs politiques, janvier 2012.
- 85 OCDE-CAD ; tous les chiffres s'entendent en millions de dollars US, prix courants. Consulté le 20 mars 2012.
- 86 Ibid.
- 87 Pour tout renseignement complémentaire, voir « Budget Support and Fragile States: Mokoro Study for Oxfam Novib, Handout 3: Individualising the cases – Ethiopia and DRC », consulté sur [www.odi.org.uk/events/docs/4640.pdf](http://www.odi.org.uk/events/docs/4640.pdf)
- 88 OCDE-CAD ; tous les chiffres s'entendent en millions de dollars US, prix courants. Consulté le 20 mars 2012.
- 89 Chiffres en millions de dollars US, tirés des rapports du Secrétaire général des Nations unies, consultés sur [www.un.org](http://www.un.org)
- 90 OCDE-CAD ; tous les chiffres s'entendent en millions de dollars US, prix courants. Consulté le 20 mars 2012.
- 91 Ibid.
- 92 « Democratic Republic of the Congo: Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries—Completion Point Document and Multilateral Debt Relief Initiative Paper », rapport pays du FMI n° 10/36, décembre 2010.



Pour plus d'informations, veuillez  
contacter [aldine.furio@crisisation.org](mailto:aldine.furio@crisisation.org)