

Les limites au soutien des interventions dans le secteur de la sécurité en RDC

Evert Kets et Hugo de Vries

Résumé

Depuis 2003, la communauté internationale a investi une quantité considérable de ressources en faveur du maintien de la paix en République Démocratique du Congo (RDC). Cependant, les nombreuses interventions qui se sont concentrées sur le soutien à la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et sur la stabilisation de la « ceinture milicienne » volatile dans l'est de la RDC, n'ont obtenu qu'un impact limité et le contexte de sécurité reste fragile. Pour expliquer pourquoi les efforts internationaux n'ont pas produit les changements escomptés, les auteurs se penchent sur des questions telles que la relation singulière entre les forces armées et les communautés locale, et les mesures incitatives néo-patrimoniales de l'élite congolaise. L'échec du changement fondamental du contexte de la sécurité en RDC est attribué à une approche largement technique qui a ignoré la situation politique dans son ensemble. La défaite de la rébellion du M23 en 2013 a été l'un des rares succès, mais elle menace à présent de faire retomber la pression nécessaire à une réforme significative.

AU COURS DES ANNÉES, la République Démocratique du Congo (RDC) a acquis la réputation d'être un « cas désespéré » parmi les diplomates et les travailleurs humanitaires à cause du cycle vicieux du conflit armé, de l'ingérence régionale, de la corruption et de la pauvreté qui freinent le développement du pays. En dépit de la fin des guerres congolaises en 2003, officialisée par la signature à Pretoria de l'Accord Global et Inclusif, de nombreux Congolais sont toujours confrontés à la violence, en particulier dans la zone très peuplée à l'est appelée ceinture

milicienne, qui s'étend du district d'Ituri, dans la province Orientale du nord, aux provinces montagneuses du Kivu jusqu'à la province de Katanga au sud.

L'un des facteurs importants qui contribuent à la poursuite de l'insécurité dans les provinces de l'est est l'incapacité des forces de sécurité, et en particulier des Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC), à protéger efficacement le territoire contre les groupes armés.¹ Pour pallier à cette lacune, la communauté internationale a consacré d'importantes

ressources à la réforme du secteur de la sécurité (RSS) en soutien au gouvernement congolais (GoRDC) au cours des dernières années. Au même moment, une stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation (ISSSS, ou I4S) a été déployée dans les provinces de l'est pour soutenir les efforts GoRDC visant à renforcer et à maintenir sa présence dans les zones qui ont été débarrassées des groupes armés. Cependant, jusqu'à présent, ni la RSS ni l'ISSSS n'a eu d'impact profond sur la situation, et les FARDC et

le GoRDC peinent à reprendre le contrôle des zones à l'est du pays aux groupes armés. Novembre 2012 a marqué un point sombre dans l'histoire récente du Congo quand Goma, la capitale de la province du Nord-Kivu, est tombée aux mains du Mouvement rebelle du 23 mars 23 (M23). Bien que les FARDC aient repris le dessus en 2013, et que la branche militaire du mouvement rebelle ait été officiellement démantelée au moment de la rédaction du présent document², les conséquences politiques à long terme de ce récent épisode sont encore floues.

Le présent document analyse les différents types d'interaction entre les forces armées et les communautés locales, ainsi que les mesures incitatives néo-patrimoniales qui guident les décisions prises par l'élite congolaise sur les questions de sécurité. Il examine aussi les efforts essentiellement techniques consentis par la communauté internationale pour aider le GoRDC à rétablir son autorité dans les provinces de l'est. Enfin, le présent document avance un certain nombre de considérations politiques qui pourraient contribuer à soutenir davantage la sécurité et la stabilisation en RDC.

L'Armée et le peuple

la raison de l'insécurité dans l'est de la RDC est souvent présentée comme résultant de l'incapacité de l'État et de ses forces armées, les FARDC, à contrôler le territoire, laissant ainsi des vides souvent comblés par les groupes armés en quête de pouvoir et de sources de revenu illégales.³ Les gens se retrouvent alors pris entre les groupes armés et les FARDC, et sont les victimes de violations des droits de l'homme perpétrées par les deux parties. Il est simpliste de supposer que si l'État bénéficiait du soutien nécessaire pour combler ces vides et les forces armées étaient formées et rémunérées,

le GoRDC serait alors en mesure de contrôler ces poches de résistance et les groupes armés seraient obligés de négocier et de rendre les armes. Ce type d'appréciation a été qualifié « d'interprétation technocratique de la violence comme un problème d'ordre public lié à la faiblesse des institutions de l'État ».⁴ Cependant, en réalité, les forces dynamiques locales sont considérablement plus compliquées: les autorités officielles ne souffrent pas simplement d'un manque de capacité et les communautés ne sont pas non plus simplement des victimes apathiques.

Pour mieux comprendre l'insécurité qui prévaut dans l'est de la RDC, il est important de tenir compte de la nature néo-patrimoniales de l'État et de la société congolais

Pour mieux comprendre l'insécurité qui prévaut dans l'est de la RDC, il est important de tenir compte de la nature néo-patrimoniales de l'État et de la société congolais.⁵ Dans les systèmes néo-patrimoniaux, chaque membre de la société, quel que soit son rang, appartient à des réseaux sociaux mutuellement respectueux, qui reposent en général sur des critères ethniques, géographiques, professionnels ou socio-économiques. Ces réseaux revêtent une importance essentielle pour la subsistance des gens qui ont besoin de relations pour accéder à l'emploi, au capital et à d'autres opportunités économiques dans les secteurs aussi bien formel que non formel. Ceux qui accèdent à des postes influents au sein du système en attirant un grand groupe de suiveurs ou de clients doivent « alimenter » leurs réseaux afin de maintenir leurs postes. La manière la plus facile pour une personne d'accroître son influence et de gravir les échelons est peut-être à travers l'appareil d'État, comme par exemple un poste politique, la fonction publique ou les FARDC et

la Police Nationale Congolaise (PNC)⁶, surtout parce qu'ils contrôlent les instruments de la force. Les postes occupés dans ces services de l'État sont considérés comme des ressources de valeur car les gens ont la possibilité de générer leur propre revenu et d'alimenter leurs réseaux, ce qui a d'importantes répercussions conséquences sur la manière dont l'État fonctionne. Le système a fragmenté l'appareil d'État et, dans certains cas, l'a privatisé. Il pourrait être dans l'intérêt d'une grande partie des élites de maintenir ce système tel quel: plus les acteurs de l'administration,

du pouvoir judiciaire et de la sécurité publics sont faibles, plus il est facile pour les réseaux politiques, économiques ou militaires privés de les contrôler.

Ce système néo-patrimonial est particulièrement répandu dans les FARDC, qui sont elles-mêmes le produit d'années de cooptation et de partage de pouvoir avec les groupes armés. Les accords de paix incluent souvent des dispositions visant à intégrer d'anciens opposants dans l'armée. Contrairement à d'autres processus de paix dans la région, qui donnent en général aux groupes armés une seule chance d'intégration, le processus d'intégration de la RDC est illimité. Ironiquement, l'appât des postes militaires ou des offres de réintégration a en fait conduit de nombreux groupes armés à se mobiliser. Après plusieurs vagues d'intégration, les FARDC se composent aujourd'hui d'un mélange d'anciennes forces gouvernementales zairoises et congolaises, de vestiges de plusieurs mouvements politico-militaires des provinces de l'est (RCD, RCD-K-ML, RCD-N, MLC, PARECO et CNDP), et des milices Mayi-Mayi.

Il est arrivé plusieurs fois que les groupes armés rejoignent les FARDC à condition de pouvoir garder intactes leurs structures de commandement et de rester dans les mêmes zones où ils avaient l'habitude d'opérer. Cela leur a donné la possibilité de continuer à contrôler leurs anciens territoires, en portant cette fois-ci l'uniforme officiel des FARDC. Par conséquent, les FARDC sont actuellement toujours soumises à des structures de commandement et de contrôle différentes et à des rivalités entre les divers commandements.⁷ Cette situation entrave la capacité à combattre des soldats des FARDC, qui ne font pas toujours confiance à leurs commandants, et a conduit à des unités qui reçoivent des ordres contradictoires. Par ailleurs, il y a parfois très peu de loyauté ou d'esprit de corps entre les différents bataillons, ce qui est un élément clé de toute force combattante efficace.⁸

Pour les élites locales et nationales, il est plus facile d'influencer les FARDC quand celles-ci sont divisées. Certaines de ces personnes d'influence travaillent de connivence avec les commandants pour contrôler des zones politiquement ou économiquement importantes, percevoir des impôts illégaux ou protéger certains groupes ethniques. À l'occasion, les unités des FARDC ont aussi conclu des accords avec des groupes armés d'opposition, tels que le mouvement rebelle des Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR) des Hutu rwandais. Au cours des années, les groupes armés se sont plus concentrés sur la génération de revenu que sur l'efficacité opérationnelle. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il n'existe pas de commandants et de soldats des FARDC professionnels et désireux de protéger leur peuple. Le système néo-patrimonial ne détermine pas tout ce qui se passe au sein des FARDC, et le commandement et le contrôle revêtent de l'importance dans une certaine

mesure. De nombreux officiers font du mieux qu'ils peuvent, mais leur marge de manœuvre est limitée par le contexte dans lequel ils sont déployés, leur poste au sein du réseau de patronage et la composition de l'unité qu'ils commandent.⁹

Pour commencer, le gouvernement central n'a pas suffisamment d'influence sur l'armée pour la réorganiser en profondeur. Comme les FARDC sont organisées autour de plusieurs réseaux politico-militaires concurrents, la marge de manœuvre du gouvernement central est assez limitée

En même temps, dire que les citoyens sont des spectateurs et victimes apathiques pris entre les forces armées et les FARDC revient à simplifier à outrance le problème. Les relations des gens avec les acteurs armés sont plus ambiguës que cela. Premièrement, et contrairement au discours officiel des « vides de l'État comblés par les rebelles », les groupes armés ne sont pas toujours considérés comme des intrus. Beaucoup sont issus des communautés locales et peuvent justifier le recours à la violence en prétendant l'utiliser pour défendre les prérogatives locales. Ils connaissent parfois mieux les communautés dans lesquelles ils opèrent que les FARDC déployées localement. Les gens ont souvent considéré les membres des FARDC comme des voleurs qui abusent de leur autorité officielle, ce qui a conduit certains soldats à éprouver du ressentiment envers les communautés qu'ils sont censés servir.¹⁰ Deuxièmement, même si les communautés considèrent les FARDC comme un symbole d'autorité plus légitime que les groupes armés, les gens tiendront compte des facteurs pragmatiques pour choisir la partie avec laquelle ils veulent collaborer. Comme noté par Kalyvas (à propos des communautés en temps de guerre

en général) et Verweijen (la RDC en particulier), les gens interagissent avec le pouvoir dominant dans l'intérêt de leur propre survie, de leurs propres besoins et pour des raisons pratiques.¹¹ Il n'existe pas de ligne de séparation simple et nette entre la loyauté des gens

(en faveur de l'État ou des rebelles). Les gens sont en général systématiquement loyaux envers leurs propres intérêts qui dépendent de la partie qui détient le contrôle, de la partie qui offre le plus d'opportunités et de la partie qui est la plus susceptible d'user de représailles contre la communauté si les choses tournent mal. À l'occasion, les communautés ont utilisé des fractions armées déployées localement à leurs propres fins. Elles ont aussi participé à des plans de protection avec les commandants des FARDC dont bénéficiaient leurs entreprises ou qui visaient à éliminer la concurrence, en échange d'une partie des profits. Tout compte fait, les gens ne sont pas simplement des voix silencieuses pour la paix mais ont aussi appris à s'adapter au fait que le pouvoir s'obtient souvent par les armes.¹² De nombreux Congolais de l'est ont appris à instrumentaliser la violence et à la considérer comme un outil pour résoudre les conflits.

Dix ans de « réforme de l'armée » (2003–2013)

Les États de l'ouest reconnaissent que les contraintes associées à la composition et à la capacité des FARDC sont un problème pour la stabilisation des provinces de l'est, et ont, au cours

de la dernière décennie, invité à maintes reprises le GoRDC à mettre en œuvre la RSS. Les gens déplorent souvent le manque de volonté politique du gouvernement en faveur de la RSS, mais il semblerait que cette perception découle d'une mauvaise compréhension des obstacles complexes auxquels est confronté le GoRDC et qui l'empêchent de s'engager pleinement dans un tel processus. La trajectoire historique de la formation de l'armée en RDC et la nature néo-patrimoniale des FARDC et de l'appareil d'État congolais ont imposé certaines limites au programme de réforme.

auraient un objectif beaucoup plus sinistre: « morceler » les provinces de l'est (ce que l'on appelle le complot de Balkanisation¹⁴) et les transformer en zones d'influence sous contrôle rwandais. La rhétorique du conflit est écrite noir sur blanc, en termes absolus, justifiant ainsi une réponse militaire ferme. Les causes fondamentales politiques du conflit, associées aux griefs de la communauté, à un État prédateur et à des conflits portant sur les terres, l'identité et la citoyenneté, sont plus ou moins dissimulées, car s'attaquer à ces causes nécessiterait des compromis politiques que les élites hésitent à faire.

Bien que les FARDC doivent être plus aptes au combat, le système néo-patrimonial impose qu'elles restent divisées et contrôlées par des réseaux politico-militaires

Pour commencer, le gouvernement central n'a pas suffisamment d'influence sur l'armée pour la réorganiser en profondeur. Comme les FARDC sont organisées autour de plusieurs réseaux politico-militaires concurrents, la marge de manœuvre du gouvernement central est assez limitée. Cela étant, il semblerait que les élites politiques, militaires et décisionnelles congolaises qui ont défini le programme de sécurité¹³ aient tenu compte de quatre considérations importantes.

Par ailleurs, maintenir l'accent sur une solution militaire nécessite d'importants investissements dans les forces armées, ce qui est une source importante de revenu et de patronage pour les commandants influents.

Deuxièmement, les FARDC devraient être dotées d'une capacité de combat suffisante pour empêcher les groupes armés de menacer l'intégrité territoriale, ou plutôt gouvernementale, de la RDC. Même s'il y a lieu de se demander si des groupes armés politiquement motivés, tels que le CNDP et plus tard le M23, ont jamais eu l'intention (ou la capacité) de morceler le pays sur le plan géographique, l'autonomie locale accrue de certaines communautés ethniques, soutenues par la force des armes et en hors du contrôle de l'État, est une menace pour les hommes politiques influents de Kinshasa. Si ces communautés se tournent vers des sources de patronage autres que l'État, par exemple des pouvoirs régionaux à travers leurs représentants armés, alors Kinshasa perdrait une source d'influence essentielle sur eux.¹⁵ Pour atténuer ou

Premièrement, le conflit avec les groupes armés tels que le Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP) /le M23 (qui tire son origine du CNDP), Allied Democratic Forces (ADF) et les FDLR, est défini autant que possible en termes militaires. Dans une certaine mesure, le GoRDC présente le conflit comme un conflit entre un gouvernement légitime et des groupes armés bénéficiant d'un soutien étranger qui ont soif de pouvoir et de ressources naturelles, et qui exploitent une population non politique sans défense. Les groupes armés soutenus par le Rwanda



CERTAINS POLITICIENS POURRAIENT
CRAINdre UN COUP D'ÉTAT
SI L'ARMÉE

contrer cette dynamique, les FARDC doivent être suffisamment fortes pour garder le contrôle des principaux centres de population et tenir les groupes armés à l'écart.

Troisièmement, bien que les FARDC doivent être plus aptes au combat, le système néo-patrimonial impose qu'elles restent divisées et contrôlées par des réseaux politico-militaires. C'est dans l'intérêt des hommes politiques

son attrait en raison de la pression des bailleurs de fonds occidentaux et de la réalisation que l'ancienne manière d'intégrer les fractions armées dans les opérations des FARDC a créé plus de problèmes qu'elle n'en a résolu. Néanmoins, l'idée d'intégrer des groupes armés et de les redéployer dans des zones différentes à travers le pays peut encore refaire surface comme une solution potentielle, si les circonstances

Dans la période entre l'accord de paix de 2003 et les élections de 2006, l'intégration des groupes armés dans les FARDC est devenue une priorité pour neutraliser « l'effet perturbateur » potentiel et le contrecoup des chefs de rebelles devenus politiciens, qui avaient le sentiment d'avoir beaucoup perdu dans l'accord de paix

et militaires influents que les FARDC ne deviennent pas une organisation dirigée par une seule chaîne de commandement, guidée par des directives professionnelles et contrôlée par des mesures disciplinaires internes. Si cela devait arriver, il serait plus difficile de monter les fractions les unes contre les autres en donnant à certains commandants des promotions ou le contrôle de territoires rentables.¹⁶ Certains politiciens pourraient craindre un coup d'État si l'armée venait à fonctionner comme une organisation unifiée et professionnelle. C'est l'une des raisons pour lesquelles la présidence microgère une partie des FARDC et s'appuie sur une Garde Républicaine mieux rémunérée et bien équipée, qui se compose essentiellement de Katangais et d'autres membres loyaux au chef de l'État.¹⁷

La dernière considération est que les FARDC devraient se tenir prêtes à intégrer d'anciens membres des milices, et à incarner une solution à court terme aux problèmes de sécurité. Cette approche semble avoir perdu de

l'exigent. Après tout, il est peu probable que les FARDC soient capables de débarrasser le territoire de tous les groupes armés de sitôt. Par conséquent, les intégrer revient en fait à éviter que le problème échappe à tout contrôle et s'empire.

Bien que la communauté internationale s'accorde à dire qu'il « n'y a aucune volonté politique » de mettre en œuvre la RSS, que les membres du gouvernement n'y attachent aucune importance et adoptent une attitude de « si la RSS ne marche pas, tant pis » et que « ça ne les empêchera pas de dormir », il n'en est rien, car cette position n'est pas en fait idéale et qu'en réalité, la situation est loin d'être parfaite pour le GoRDC. La perte de vitesse de la réforme de l'armée et les rôles dominants des anciens membres du CNDP dans les FARDC ont sérieusement compromis la base électorale du Président Kabila dans les provinces de l'est.¹⁸ Cependant, les choix du GoRDC sont limités. Suites aux délibérations mentionnées ci-dessus, le gouvernement a adopté, jusqu'à présent,

23 MARS

2009

LE GOUVERNEMENT SIGNE DES ACCORDS AVEC LE CNDP ET LE RWANDA, ÉCARTANT UNE FOIS DE PLUS L'ONU

une approche plutôt particulière pour soutenir le secteur de la sécurité.

l'importance de la réforme de l'armée pour la stabilité de la RDC, malgré

En substance, la RSS est définie comme un processus politique national visant à améliorer la sécurité humaine en employant des acteurs de sécurité plus responsables et efficaces et en jetant les bases d'un développement durable

Au cours des ans, l'intérêt du GoRDC pour la RSS a connu des hauts et des bas, en fonction de l'opportunisme politique. Dans la période entre l'accord de paix de 2003 et les élections de 2006, l'intégration des groupes armés dans les FARDC est devenue une priorité pour neutraliser « l'effet perturbateur » potentiel et le contrecoup des chefs de rebelles devenus politiciens, qui avaient le sentiment d'avoir beaucoup perdu dans l'accord de paix. Cette position a changé après la victoire électorale et la consolidation du pouvoir du Président Kabila en 2006. Le gouvernement a par la suite indiqué qu'il voulait traiter avec les bailleurs de fonds de la RSS de manière bilatérale, et a réduit l'ONU à un rôle de coordinateur du soutien international pour le processus. Quand le gouvernement a eu besoin d'un soutien extérieur pour intégrer ou démobiliser les nombreux groupes armés qui ont signé les accords de Goma en 2008, la rhétorique a brièvement changé pour devenir plus inclusive et ouverte envers un effort coordonné en faveur de la RSS. Cependant, cela n'a pas duré longtemps car le gouvernement a poursuivi ses discussions bilatérales et a une fois de plus écarté l'ONU quand il a signé les accords avec le Rwanda et le CNDP le 23 mars 2009. La rébellion du M23 en 2012 a fait pencher la balance de l'autre côté, et le GoRDC est devenu, en apparence, plus conforme au souhait de la communauté internationale de retourner à un processus RSS plus politique. Depuis, le Président Kabila a saisi chaque occasion de souligner

le fait que son gouvernement ait systématiquement ralenti le processus depuis 2003.¹⁹

En attendant, et malgré la pression continue des bailleurs de fonds occidentaux, il n'y a toujours pas de plan réaliste à long terme pour la réforme des FARDC. L'idéal serait que la composition des forces armées d'un pays soit informée par des évaluations détaillées des menaces et des capacités, mais la RDC n'a jamais procédé à ces évaluations. La taille et la structure des forces armées demeurent sujettes à interprétation, et donc le gouvernement n'est pas tenu par un plan doté de visions futures et de points repères. Par conséquent, le plan de réforme de la défense actuel n'est guère plus qu'une présentation PowerPoint et ressemble à une longue liste de courses d'une valeur de 686 millions \$, essentiellement destinés à de l'équipement militaire. Ce plan n'aborde pas les mécanismes de contrôle interne, la justice militaire, la surveillance parlementaire, les contrôles de l'approvisionnement, les structures de commandement ou les mesures disciplinaires.²⁰

La MONUSCO (la mission de stabilisation de l'ONU en RDC) et les principaux bailleurs de fonds occidentaux ont été approchés par le GoRDC pour soutenir les forces armées de deux principales manières. Premièrement, on a demandé à la MONUSCO (anciennement la MONUC) de fournir un soutien opérationnel aux opérations militaires des FARDC. La MONUSCO

2010

LE 50^e ANNIVERSAIRE DE
L'INDÉPENDANCE DE LA RDC

est devenue de plus en plus assertive et a endossé un rôle de combat direct avec le déploiement de la Brigade d'Intervention (FIB, expliquée plus en détail ci-dessous). Cette situation sert les intérêts de certaines élites, car si la FIB et les brigades de la MONUSCO assurent une partie des combats pour les FARDC, ou au moins continuent à leur fournir un soutien logistique, il y a moins de pression sur les FARDC pour qu'elles mettent en œuvre la réforme. Deuxièmement, on a demandé aux partenaires internationaux de former et d'équiper les FARDC, de manière essentiellement bilatérale. Le gouvernement a déclaré avoir des inquiétudes en matière de souveraineté à propos du soutien international apporté à la coordination (dont l'ONU se chargerait en temps normal) d'une question aussi sensible. De cette manière, les discussions politiques pourraient être largement évitées.

L'ISSSS comportait cinq piliers: la sécurité; les processus politiques, la restauration de l'autorité de l'État; le retour, la réintégration et le relèvement socio-économique; et la lutte contre la violence sexuelle

En adoptant cette approche, les élites au sein du GoRDC et des forces armées espéraient renforcer les capacités de l'armée sans menacer les fondations du système néo-patrimonial. Parallèlement, le gouvernement a attribué certains projets à la communauté internationale et peut par conséquent prétendre que la RSS progresse. Cela a conduit à une approche « former et équiper », bien que ce ne soit qu'une partie limitée de ce que la RSS devrait être. En substance, la RSS est définie comme un processus politique national visant à améliorer la sécurité humaine en employant des acteurs de sécurité plus responsables et efficaces et en jetant les bases d'un développement durable.²¹

Réponses Internationales: La RSS Et L'ISSSS (2008 – 2013)

En réponse aux demandes du GoRDC et aux membres du Conseil de Sécurité de l'ONU, la communauté internationale a apporté au gouvernement deux types spécifiques de soutien en faveur du secteur de la sécurité. Le but était que ces deux fonctionnent en tandem avec le soutien militaire opérationnel fourni par la MONUSCO.

Le premier type était un soutien technique national descendant au profit des FARDC. Certains éléments de la RSS étaient déjà inclus dans l'accord de paix de 2003, bien que la RSS n'ait été officiellement adaptée par l'Assemblée Générale de l'ONU comme politique de l'ONU en 2008, par le biais du rapport du Secrétaire Général de l'ONU intitulé *Securing Peace and Development*. L'Accord Global et Inclusif appelait le gouvernement de transition à engager

un processus de réforme de l'armée, de la police et de la justice pour assurer la sécurité humaine et établir la primauté du droit à travers des institutions de justice et de sécurité efficaces et responsables. Cependant, le processus RSS est vite devenu unilatéral, le GoRDC poussant ses partenaires à se concentrer sur des interventions techniques à court terme, telles que la formation, l'équipement et les infrastructures, plutôt que sur des questions politiques à long terme comme une meilleure gouvernance et surveillance. Un soutien considérable a été apporté par une multitude de partenaires, tels que l'Angola, la Belgique, la Chine, l'Union Européenne, la France, les Pays-Bas, l'Afrique du Sud,

AU DÉPART, L'ISSSS A CONNU UN SUCCÈS TECHNIQUE CONSIDÉRABLE

2008-2012

69

PROJETS ONT ÉTÉ MIS EN ŒUVRE, SE TRADUISANT PAR

1700

KM DE RÉSEAU ROUTIER REMIS EN ÉTAT

90

BÂTIMENTS PUBLICS CONSTRUITS

900

FONCTIONNAIRES ET POLICIERS FORMÉS

le Royaume-Uni et les États-Unis. Cela a permis de former les bataillons des FARDC, de construire des baraquements et de retirer les nombreux 'soldats fantômes' figurant sur le livre de paie de l'armée. Cependant, la coordination des bailleurs de fonds a connu d'importantes difficultés et le gouvernement n'a pris que très peu de mesures pour résoudre les problèmes de commandement et de déploiement, les questions disciplinaires ou le paiement de ses soldats.²² Le résultat a été, sans surprise, décevant et a débouché sur une armée indisciplinée qui était soit incapable de résister aux groupes armés ou même de travailler avec eux dans certaines zones pour diviser le butin de guerre²³. Malgré ces lacunes, la formation s'est poursuivie, alors que la RSS « politique » était réduite à la remise de livrets de code de conduite aux soldats et à l'appui de projets visant à améliorer la justice militaire, qui étaient acceptés avec un enthousiasme mitigé par les FARDC.²⁴

accomplisse deux choses: premièrement, changer son mandat en MONUSCO, en ajoutant le 'S' ('stabilisation') pour indiquer que la RDC était entrée dans une phase transitoire, dans laquelle les pires problèmes avaient soi-disant été résolus et le pays avait commencé à opérer la transition vers une situation « normale »;²⁶ et, deuxièmement, de ne plus faire de la RSS une priorité dans le mandat de la mission. La Résolution 1925 (2010) ne fait référence qu'à la réforme de l'armée, de la police et de la justice comme processus techniques distincts, ce qui a anéanti toute chance de succès de la RSS politique en 2010 et 2011.²⁷

Le courant international a un fois de plus changé en faveur d'une approche exhaustive de la RSS après les élections controversées de novembre 2011 et la mutinerie des unités armées à l'est en avril 2012. Cette mutinerie a brisé en éclats l'illusion déjà peu convaincante

L'occupation de Goma par le M23 en novembre 2012 a représenté un tournant dans l'opinion politique sur la RDC

Malgré la poursuite de ces efforts techniques, la volonté de l'ONU d'encourager la RSS politique auprès d'un gouvernement hésitant s'est affaiblie au cours des ans. En 2009, le mandat de la MONUC stipulait explicitement que le soutien à la réforme du secteur de la sécurité, qui incluait la coordination des efforts internationaux en collaboration avec le GoRDC, était l'un des principaux objectifs de la mission. Ce mandat liait aussi la nouvelle stratégie de l'ISSSS pour l'est à l'approche plus vaste de la RSS.²⁵ Il semblerait que cela ait interpellé le GoRDC, et dans l'atmosphère chauviniste du 50e anniversaire de l'indépendance de la RDC en 2010, il a décidé de détourner ces tentatives de coordination extérieure. Il y avait une forte pression politique pour que la mission

que l'est de la RDC était en cours de stabilisation, et a mis en lumière la fragmentation des FARDC. Le succès de la campagne de plaidoyer du réseau RSS de la société civile congolaise, qui a peut-être été déterminante à cette époque, vaut la peine d'être mentionné. Avec le soutien des ONG internationales, le réseau a publié un rapport largement diffusé qui appelait à une réforme urgente de l'armée. Les membres du réseau sont allés présenter leur rapport en Amérique du Nord et en Europe, ce qui a permis de tordre le cou à la conviction internationale que « les Congolais ne veulent simplement pas de la RSS ».²⁸ La controverse autour des élections, le renouveau de la rébellion et le plaidoyer de la société civile ont remis la RSS à l'ordre du jour, et la résolution du Conseil

24 FÉVRIER

2013

L'ACCORD-CADRE POUR LA PAIX,
LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION
EST SIGNÉ

de Sécurité de l'ONU de 2012 appelait le GoRDC à établir « un nouveau partenariat stratégique avec la MONUSCO sur la SSR », en liant une nouvelle fois la RSS à la consolidation de l'autorité de l'État dans l'est.²⁹ Cependant, à ce moment-là, la rébellion du M23 battait son plein et a atteint son point culminant lors de l'occupation de Goma en novembre 2012. Malgré ces revers, ou peut-être grâce à eux, la RSS est restée bel et bien à l'ordre du jour international dans le cadre du processus de renforcement de la paix « post-Goma ». L'Accord-cadre régional, signé en février 2013, la décrit clairement comme une obligation pour le GoRDC.

Le deuxième type de soutien apporté par la communauté internationale aux tentatives du gouvernement de reprendre les provinces de l'est consistait à déployer le programme de stabilisation de l'ISSSS dans les deux Kivu, l'Ituri et le Maniema, après les accords de Goma de 2008 et les accords du 23 mars 2009.³⁰ Les accords de Goma (où une multitude de groupes armés s'est réunie pour intégrer l'armée) et les accords du 23 mars (dans lesquels le CNDP a décidé d'intégrer les FARDC) étaient le signe d'une phase d'optimisme international concernant la RDC. Le gouvernement a dit ce qu'il fallait à propos de la réforme, et l'ONU, voyant l'occasion se présenter, a mis rapidement en place une stratégie de stabilisation visant à aider le gouvernement à « libérer, maintenir et renforcer » les zones affectées par le conflit à l'est, plus ou moins en phase avec la théorie classique de contre-insurrection³¹. L'ISSSS comportait cinq piliers: la sécurité; les processus politiques, la restauration de l'autorité de l'État; le retour, la réintégration et le relèvement socio-économique; et la lutte contre la violence sexuelle.³² Le but était de mettre en œuvre cette stratégie après avoir débarrassé certains axes

prioritaires des groupes armés. Le long de ces axes, la MONUSCO, les agences de l'ONU et les ONG internationales devaient faciliter le dialogue entre l'État et les perturbateurs politiques potentiels; construire des routes pour ouvrir l'arrière-pays aux autorités; aider l'administration, la police et la justice dans les zones stratégiques clés; déployer des programmes socio-économiques pour proposer des alternatives économiques aux combattants potentiels; mettre en place des activités pour contrer la violence sexuelle; et, ce qui est particulièrement important pour le présent document, soutenir les FARDC en construisant des baraquements et en garantissant la justice militaire. En principe, l'ISSSS devait compléter le travail effectué dans le cadre de la RSS. La RSS devait s'efforcer de créer, à l'échelle nationale, des FARDC et une PNC efficaces et responsables à long terme, et l'ISSSS devait s'efforcer, à l'échelle provinciale, de calmer les tensions et d'aider les autorités de l'État et les communautés locales jusqu'à ce que les troupes et policiers nouvellement formés prennent la relève de la MONUSCO. Si ces deux processus se déroulaient comme prévu, cela donnerait aussi à la MONUSCO une bonne stratégie de sortie.

Au départ, l'ISSSS a connu un succès technique considérable: entre 2008 et 2012, 69 projets ont été mis en œuvre pour une valeur de 367 millions \$. Cela s'est traduit, entre autres choses, par la remise en état d'un réseau routier de plus de 1700 kilomètres, la construction de 90 bâtiments publics et la formation de 900 fonctionnaires et policiers. Près d'un demi-million de personnes a bénéficié des programmes pour l'agriculture, la santé et l'assainissement.³³ Cependant, au même titre que le processus de la RSS, l'ISSSS a dû faire face à plusieurs problèmes politiques majeurs. Premièrement, les processus de paix

se sont effondrés, et les tensions dans l'armée ont augmenté entre le CNDP intégré et les FDLR renaissantes et les groupes Mayi-Mayi. Le GoRDC hésitait d'une part à investir le capital politique nécessaire, et d'autre part à résoudre les griefs des communautés locales, ce qui était deux éléments essentiels au maintien des accords. Conjugué au manque de progrès sur la RSS, l'insécurité persistante s'est installée. Dans ce contexte, les programmes de stabilisation ne pouvaient avoir qu'un impact limité. Deuxièmement, l'ISSSS a adopté une approche plutôt technocratique pour restaurer l'autorité de l'État. En effet, elle a fourni l'infrastructure et a formé les fonctionnaires et les policiers sans tenir compte du lieu où ils seraient ensuite déployés, et en consultant très peu les communautés locales. Avec très peu de mesures de suivi ou disciplinaires, et un État qui était incapable ou réticent à payer des salaires, les communautés étaient souvent victimes de nouveaux types de corruption aux mains des fonctionnaires et des policiers.

Les approches internationales vis-à-vis de la RSS et de l'ISSSS étaient des réponses techniques aux problèmes politiques inhérents et, à ce titre, n'ont pas réussi à changer la situation sur le terrain. Ces processus à moyen et long terme se sont essouffés et le soutien opérationnel assuré par les soldats du maintien de la paix de la MONUSCO aux FARDC ne pouvait avoir qu'un impact temporaire. Les FARDC étaient toujours divisées et démotivées, et la communauté internationale semblait sombrer dans le défaitisme concernant la RSS et la stabilisation. Peu de partenaires internationaux étaient disposés à mener la lutte politique jusqu'au bout à Kinshasa et à stopper les cycles continus de violence. La 'Fatigue du Congo' commençait à se faire énormément ressentir.

Révision de l'approche internationale (2012–2013)

Cependant, les années 2012 et 2013 ont été riches en événements. En 2012, les tensions au sein des FARDC et entre les communautés ont finalement atteint un point critique. Le succès initial de la rébellion du M23, soutenue par le Rwanda, pour repousser les FARDC a détruit ce qui restait de la foi internationale dans les progrès de la réforme de l'armée, et a révélé la réticence du gouvernement à résoudre les problèmes politiques.³⁴ L'occupation de Goma par le M23 en novembre 2012 a représenté un tournant dans l'opinion politique sur la RDC. Les FARDC très sous-équipées ont fui face à l'offensive du M23, et les soldats du maintien de la paix de la MONUSCO se sont tenus à l'écart alors que les rebelles entraient dans la ville. La MONUSCO s'est contentée de protéger ses actifs et de patrouiller les rues, soulignant que son mandat était de soutenir les FARDC, et non pas de combattre à leur place.

de la paix sud-africains, tanzaniens et malawiens dirigés par un commandant assertif. En plus de la FIB, une force d'intervention rapide des FARDC devait être formée pour prendre la relève de la brigade internationale en temps voulu. La réaffirmation par les partenaires internationaux et régionaux de la nécessité d'entreprendre des réformes politiques en RDC était tout aussi importante. En vertu du PSCF, un mécanisme national de surveillance a été mis en place, à travers lequel Kinshasa s'est engagé à mettre en œuvre plusieurs réformes, y compris la RSS et la décentralisation, toutes deux essentielles pour stabiliser les provinces de l'est. La détermination de la MONUSCO semble avoir été renforcée par le PSCF et ses premiers résultats. Bien que la FIB ait mis du temps à être opérationnelle, elle a participé à l'été 2013 aux côtés des FARDC aux combats contre le M23 et le groupe ADF-NALU avec beaucoup de succès. À la fin 2013, le M23 était battu et les communautés

Premièrement, la communauté internationale doit avoir une discussion franche sur les limites dans lesquelles le gouvernement congolais peut, et est disposé à mettre en œuvre les réformes

La communauté internationale avait à gérer trop de crises internationales et semblait se lasser du conflit en cours, et elle s'est donc jointe aux gouvernements régionaux pour débattre des problèmes politiques qui étaient à la base de la crise. Par la suite, l'Accord-cadre pour la Paix, la Sécurité et la Coopération (PSCF) a été signé le 24 février 2013.³⁵ Dans le cadre de cet accord, les États régionaux soutenaient le renforcement de la capacité de la MONUSCO à lancer des opérations militaires offensives unilatérales contre le M23 et d'autres groupes armés à travers la création de la Brigade d'Intervention. La FIB se compose de soldats de maintien

du Nord-Kivu semblaient avoir repris une certaine confiance dans leurs forces armées.

Par la suite, la MONUSCO a aussi adopté une position plus forte sur la RSS et la stabilisation dans les provinces de l'est.

Premièrement, le nouveau représentant spécial du secrétaire général de la mission, Martin Kobler, semble avoir utilisé l'influence dont bénéficie désormais la mission sur le GoRDC, créée par le déploiement de la FIB, pour soulever de nouveau la question épineuse de la RSS. Kobler a officiellement fait de la RSS une



L'OCCASION D'ENCOURAGER LE CHANGEMENT, S'IL EN EST, POURRAIT AVOIR DISPARU APRES LA DÉFAITE MILITAIRE DU M23

priorité absolue pour les volets de la mission concernant les civils, la police et l'armée, en phase avec l'accord PSCF et la Résolution 2098 du Conseil de Sécurité de l'ONU. Il a réussi à rallier plusieurs bailleurs de fonds de la RSS pour appuyer le rôle leader de la MONUSCO dans la coordination de la RSS. La mission a aussi demandé au GoRDC d'élaborer un plan de réforme de la défense clair répondant aux besoins des FARDC, à hauteur de ce que les bailleurs de fonds pourraient fournir. Le nouvel élan de la MONUSCO en faveur du soutien à la RSS pourrait être arrivé à temps pour combler le vide créé par l'EUSEC et l'EUPOL (les missions de soutien à la réforme de la police et de l'armée de l'Europe), qui sont progressivement réduites en raison des réductions des budgets alloués aux opérations de soutien international par l'Union Européenne.

Deuxièmement, et avant les événements du M23, en 2012 et 2013, l'ISSSS a été révisée en vue de pallier aux lacunes de sa première phase. Cette nouvelle stratégie de stabilisation a renoncé à son approche descendante et considère désormais, comme point de départ, que les causes profondes de la crise à l'est résident souvent au sein des communautés et diffèrent fondamentalement à chaque endroit, en fonction des conflits entre les communautés locales, et entre les communautés et l'État sur des questions liées aux terres, à la citoyenneté, à l'accès aux ressources naturelles et à la sécurité.³⁶ D'après la nouvelle ISSS, les communautés et les autorités de l'État devraient se réunir pour discuter de leurs différences et analyser les causes profondes du conflit. On espère que cela rapprochera les communautés et fournira une base plus réaliste pour les programmes sensibles au conflit que les programmes généraux qui ont été mis en place au cours de la première phase de

l'ISSSS. Les programmes de relèvement socio-économique et de restauration de l'autorité de l'État reposeront sur ces types de dialogue et, par conséquent, doivent être pertinents à l'échelle locale et permettre de résoudre les conflits.

Le pilier sécurité de l'ISSSS se concentrera plus directement sur la limitation des dégâts au niveau local. Dans les zones détenues par les FARDC après les opérations, l'ISSSS a proposé de travailler avec les unités des FARDC déployées localement et les communautés environnantes pour mettre en place des plates-formes de dialogue pour permettre aux communautés de communiquer leurs besoins en matière de sécurité aux FARDC et à la PNC. La formation sur les questions de protection sera assurée in situ, et un soutien sera apporté au Service d'Éducation Civique et d'Action Sociale des FARDC pour améliorer les relations entre les civiles et les militaires. Les programmes socio-économiques cibleront à la fois les familles de militaires et de civils pour améliorer la cohésion sociale, et la gestion des armes légères et de petit calibre aidera à réduire la violence armée. La nouvelle ISSSS jouera aussi un rôle majeur dans le processus de Désarmement, Démobilisation et Réintégration qui a été lancé au début de l'année 2014. La stratégie est aussi dotée d'un nouveau cadre de suivi et d'évaluation qui réunit les différents partenaires chargés de la mise en œuvre autour d'un ensemble de repères qualitatifs et quantitatifs, qui devrait les aider à mesurer les progrès généraux en matière de stabilisation au-delà des simples résultats du projet.

Et maintenant? Prudence et opportunités

Dans quelle mesure cette nouvelle dynamique pourrait-elle permettre à la RDC de changer effectivement de voie dans les années à venir? Malgré

le regain d'enthousiasme international, il est simplement trop tôt pour le dire. Pour le moment, il vaut mieux être prudent concernant les nouveaux développements.

Du côté positif, les FARDC ont vaincu la branche militaire du M23, avec l'aide de la FIB de la MONUSCO. Cela semble prouver que les forces armées sont en effet dotées de quelques bataillons capables de faire leur travail dans des circonstances difficiles si la situation l'exige. Et ce n'est pas simplement le résultat de la réussite de l'approche « former et équiper ». Une analyse récente montre en effet que les FARDC étaient cette fois-ci efficaces pour trois raisons. Premièrement, les troupes étaient payées et bien équipées; deuxièmement, les troupes étaient dirigées par des commandants spécialement choisis et de nombreux officiers supérieurs des brigades de l'est ont aussi été rappelés à Kinshasa, peut-être pour éviter qu'ils ne pillent les réserves opérationnelles et ne se disputent entre eux; et enfin et surtout, le Rwanda n'est pas intervenu cette fois-ci pour soutenir le M23, ce qui a considérablement affaibli le force militaire du mouvement rebelle.³⁷ Cela souligne un autre point positif, à savoir la pression politique accrue sur le Rwanda pour qu'il reste en dehors de la région est de la RDC.³⁸ *Avec la défaite de la branche militaire du M23, c'est la première fois depuis des décennies qu'il n'y a aucun grand groupe armé soutenu par le Rwanda dans les provinces de l'est. Cela pourrait avoir un grand impact sur la dynamique du conflit car les groupes armés locaux ne pourront plus agiter leur « croque-mitaine » habituel.

En même temps, de nombreuses questions demeurent.

La première question est la suivante: la structure incitative du système politique néo-patrimonial aura-t-elle changé au point que les élites politiques et militaires

congolaises encourageront des FARDC unifiées et compétentes? Cela est plutôt improbable. Il se peut que durant l'année à venir, une attention supplémentaire soit accordée à la RSS, ou au moins à la formation et à l'équipement de certains bataillons afin de leur permettre de mieux protéger les provinces de l'est. Avec une opposition parlementaire toujours plus grande et une attention accrue de la communauté internationale, le gouvernement pourrait n'avoir d'autre choix que de maintenir la pression pour le moment. Cependant, personne ne sait ce qui se passera à long terme. La principale préoccupation du GoRDC était le M23 qu'il percevait comme une menace directe à son contrôle dans l'est de la RDC et une force de substitution pour l'invasion étrangère. Maintenant que la branche armée du M23 a été démantelée, on peut se demander si le gouvernement combatta avec autant de vigueur les FDLR, avec lesquelles il a plusieurs fois négocié dans le passé, ou les différents groupes Mayi-Mayi, qu'il peut soudoyer avec des offres de réintégration. Il serait aussi plus difficile pour les FARDC et la FIB de combattre les FDLR et Mayi-Mayi car, contrairement au M23, ces opposants n'ont pas de positions fixes mais utilisent plutôt des tactiques de guérilla et se déplacent dans les forêts immenses de la RDC. Cela en fait un ennemi difficile à maîtriser.

Quand le M23 était une menace active, Kinshasa avait besoin du soutien des États régionaux et de la FIB, ce qui l'a obligé à faire certaines concessions sur les réformes nationales. Une fois la pression retombée, il n'est pas certain que cet élan soit maintenu. Et le précédent historique n'est pas très encourageant. Cette situation n'est pas aidée par le fait qu'un cadre technique détaillé à long terme n'a toujours pas été élaboré pour accompagner les réformes requises. Les repères mentionnés dans le mécanisme national de suivi du PSCF

sont plutôt techniques et essentiellement axés sur le nombre des membres du personnel de l'Etat déployés à l'est.³⁹ Jusqu'à présent, les États voisins de la Région des Grands Lacs n'ont pas fait beaucoup pression sur le GoRDC pour qu'il respecte les réformes nationales, peut-être parce qu'ils considèrent qu'il s'agit d'une question de souveraineté nationale, qui est aussi un sujet sensible pour ces gouvernements.⁴⁰

Enfin, le gouvernement est encore incertain quant à la composition future des forces armées. Le plan de réforme de la défense mentionné un peu plus haut dans le présent document est en vigueur et a été présenté par les dirigeants militaires et politiques aux bailleurs de fonds pour qu'ils puissent plus ou moins « choisir ce qu'ils voulaient ». ⁴¹ On ne dispose d'aucun élément concernant le lien entre le processus de Désarmement, Démobilisation et Réintégration, et la RSS. Bien que le gouvernement ait indiqué que les FARDC n'accepteront plus l'intégration en bloc d'anciens combattants, la porte n'a pas été complètement fermée car les anciens combattants ont la possibilité de rejoindre les FARDC par le biais de la procédure de demande normale, à condition qu'ils n'aient commis aucunes violations des droits de l'homme.⁴² La formation se poursuit sur une base bilatérale, et le fait de savoir si oui ou non la MONUSCO pourra reprendre son rôle de coordinatrice de l'effort international, en dépit de la rhétorique, demeure l'objet d'un débat. Depuis les événements de 2012, le gouvernement semble être moins éloquent sur son souhait de travailler de manière bilatérale avec les partenaires, mais compte-tenu des sensibilités politiques, cette option pourrait être la meilleure.

En d'autres termes, bien qu'il n'y ait eu que très peu de changements significatifs dans l'équilibre du pouvoir dans l'est du

Congo, la marge de réforme est encore étroite, et l'occasion d'encourager le changement, s'il en est, pourrait avoir disparu après la défaite militaire du M23. Cette vision peut apparaître cynique mais les événements de la dernière décennie ont inspiré très peu de confiance chez les personnes œuvrant pour la sécurité et la stabilisation en RDC. Néanmoins, la nouvelle situation offre la possibilité à la communauté internationale de faire le point et de décider du type de soutien à accorder au GoRDC dans les années à venir en matière de sécurité.

Au niveau politique, deux enjeux sont importants. Premièrement, la communauté internationale doit avoir une discussion franche sur les limites dans lesquelles le gouvernement congolais peut, et est disposé à mettre en œuvre les réformes. Le système néo-patrimonial qui domine la RDC ne peut pas être changé de l'extérieur étant du jour au lendemain, mais la « volonté politique » n'est pas absolue, et varie en fonction du sujet et des hommes d'influence. Les partenaires internationaux pourraient essayer de définir les secteurs où de petits changements pourraient être effectués et déterminer les mesures incitatives pour soutenir ces changements. Cependant, cet exercice sera difficile car les chemins du pouvoir à Kinshasa sont très opaques. Il est important d'inclure les gouvernements provinciaux et locaux, ainsi que les communautés locales dans la discussion pour élargir la discussion habituellement axée sur Kinshasa et permettre aux provinces d'avoir leur mot à dire. Les activités de dialogue de l'ISSSS au niveau communautaire pourraient être le point de départ pour intégrer les réalités et préoccupations locales dans les discussions au niveau national.

Deuxièmement, la MONUSCO devrait définir les programmes des différents partenaires internationaux de la RDC, parce qu'il est évident qu'ils ne partagent

pas tous les mêmes considérations. À l'heure actuelle, trois principaux camps semblent se dessiner. Premièrement, il y a les « multilatéraux », tels que le Royaume Uni, la Suède et les Pays-Bas, qui travaillent de manière coordonnée à travers les cadres de l'ONU comme l'ISSSS, et qui possèdent des fonds mais ont un poids politique relativement faible. Deuxièmement, il y a les « bilatéraux », tels que les États-Unis, l'Union Européenne, la France et la Belgique, qui apportent un soutien technique directe au gouvernement et qui pourraient avoir une plus grande influence politique que les « multilatéraux », mais qui semblent très peu enclins à engager des discussions sur les sujets politiques sensibles, ou qui prétendent le faire de manière bilatérale, dans les coulisses. Enfin, il y a d'autres pays comme la Chine ou la Russie, qui peuvent avoir des intérêts économiques en RDC mais qui s'abstiennent en général de participer aux discussions sur le renforcement de la paix, peut-être parce qu'ils considèrent cela comme une intrusion de la souveraineté de la RDC. Il sera difficile de faire bouger le gouvernement si les partenaires internationaux ne trouvent pas un terrain d'entente entre leurs positions. La MONUSCO a récemment relancé le *Groupe de Coordination des Partenaires*, qui est un forum visant à

discuter d'un programme commun à plusieurs bailleurs de fonds. Cette plateforme devrait recevoir un soutien de haut niveau et alimenter les discussions du Conseil de Sécurité de l'ONU.

Concernant les programmes, l'ONU et la communauté internationale pourraient regrouper les différents cadres existants et proposer une seule réponse face à la crise dans l'est de la RDC. Au niveau politique régional, il y a le PSCF; pour les réformes nationales, il y a le cadre national de suivi; pour la RSS, il y a le nouvel élan du leadership de la MONUSCO ; et enfin il y a la nouvelle ISSSS pour enrayer la dynamique des conflits locaux. Ces stratégies pourraient être regroupées en une seule et même approche accompagnée d'un cadre de suivi et d'évaluation solide, doté de repères politiques pour évaluer les progrès. Ces points repères ne devraient pas simplement être les déclarations du gouvernement ou les résultats des projets, qui ne veulent pas dire grand-chose à eux seuls, mais devraient plutôt porter sur des sujets tels que l'évolution des perceptions des communautés dans l'est.⁴³ La nouvelle ISSSS a développé un cadre englobant plusieurs de ces questions, qui pourrait être utilisé comme point de départ. À l'avenir, il faudra définir clairement qui est chargé de quoi, et resserrer la

coordination de haut niveau de manière à ce que la mission, les agences et les bailleurs de fonds ne dévient pas de la stratégie choisie.⁴⁴

Pour finir, il est important de faire preuve de réalisme sur ce qui peut être réalisé. Parce qu'il sera pratiquement impossible de changer fondamentalement la structure incitative des hommes influents militaires et politiques congolais de sitôt, ou de faire en sorte que les partenaires internationaux suivent le même programme, le maximum réalisable au cours des prochaines années sera une certaine limitation des dégâts au niveau local. Il sera possible d'effectuer de petits changements à travers les programmes communautaires répondant aux besoins locaux et en travaillant directement avec les partenaires congolais qui auraient intérêt à voir les choses s'améliorer. Ces changements à eux seuls sont importants, mais ils pourraient aussi apporter aux communautés une certaine sécurité ainsi que des opportunités de se développer, ce qui permettrait de créer en retour le potentiel nécessaire pour augmenter la pression ascendante sur les autorités afin qu'elles développent un système plus inclusif. Cependant, cela pourrait prendre des décennies et il reste maintenant à voir si la patience de la communauté internationale vis-à-vis de la RDC durera aussi longtemps.

Notes

- 1 Le présent document n'examine pas en détail les causes profondes complexes du conflit en RDC mais se concentre plutôt de manière spécifique sur le rôle du secteur de la sécurité. Pour des études plus approfondies sur le conflit plus large en RDC, voir par exemple Séverine Autesserre, *The trouble with the Congo: Local violence and the failure of international peacebuilding*, New York: Cambridge University Press, 2010; Jason Stearns, *Dancing in the glory of monsters: The collapse of the Congo and the great war of Africa*, New York: Public Affairs, 2011; International Alert, *Sortir de l'impasse: Vers une nouvelle vision de la paix à l'est de la RDC*, Septembre 2012; et la Stratégie Internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation (ISSSS) 2013–2017, MONUSCO, 2013.
- 2 Février 2014.
- 3 Voir, par exemple, le rapport spécial du secrétaire général (Conseil de sécurité de l'ONU, *Report of the Secretary General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*, S/2013/96, 15 février 2013) sur le mandat de la MONUSCO qui stipule que les problèmes de consolidation de la paix proviennent « d'un manque important de capacité et de responsabilisation des institutions de l'État », que « 'l'impunité ...est en soi un symptôme de faiblesse de l'autorité de l'État' (para. 9) et que les groupes armés 'tirent avantage des vides de pouvoir et de sécurité » (para. 5, 47).
- 4 Jason Stearns, Judith Verweijen et Maria Eriksson Baaz, *The national army and armed groups in the eastern Congo: Untangling the Gordian knot of insecurity*, Rift Valley Institute, Usalama Project, 2013.
- 5 Booth (2012) note que 'le patrimonialisme... décrit l'atténuation ou l'absence d'une distinction entre la richesse publique (état) et la richesse privée du dirigeant. Le préfix néo désigne un système qui combine des caractéristiques patrimoniales et légales rationnelles ou bureaucratiques modernes.' (David Booth, *Development as a Collective Action Problem; addressing the real challenges of African governance*. Synthesis report of the African Power and Politics Programme. Overseas Development Institute, octobre 2012.) En termes plus explicites, Clapham définit le néo-patrimonialisme comme une 'forme de gestion politique particulièrement axée sur la consommation, qui dépend du détournement des opportunités de consommation vers les groupes qui offrent le plus d'aide, ou posent le plus de danger, pour les gens au pouvoir'. Clapham poursuit: 'On avait besoin d'un état, tout au plus, comme une sorte de licence qui facilitait l'accès à certaines types de ressources; on n'avait pas besoin d'une institution dirigeante à part entière qui pouvait même devenir une menace... les réseaux personnels plutôt que des institutions efficaces constituaient les meilleures chances de survie.' (Christopher Clapham, *Africa and the international system: The politics of state survival*, Cambridge: Cambridge Studies in International Relations, 1996.) La forme et la portée du néo-patrimonialisme varient d'un pays à l'autre.
- 6 Voir, par exemple, Maria Eriksson Baaz et Ola Ollson, Feeding the horse: Unofficial economic activities in the police force in the DR Congo, *African Security*, 4 (2011), 223–241; Koen Vlassenroot et Hans Romkema, *Local governance and leadership in DRC*, Oxfam-Novib, mai 2007; et Jennifer Smith, Democratization and good governance in the Democratic Republic of Congo: A case study of South Kivu province, *International Alert*, mars 2009.
- 7 Pour de plus amples renseignements sur le problème du processus d'intégration, voir Maria Eriksson Baaz et Judith Verweijen, The volatility of a half-cooked bouillabaisse: Rebel-military integration and conflict dynamics in the eastern DRC, *African Affairs*, 112(449) (2013), 563–582.
- 8 La capacité de combat limitée des FARDC était évidente lors des nombreuses opérations militaires qui se sont déroulées entre 2008 et 2012, comme Umoja Wetu, Kimia I et II, et Amani Leo. Ces opérations consistaient essentiellement à répartir les unités des FARDC sur le territoire rural après le départ des groupes armés de ces zones (qui avaient été avertis à l'avance). Les groupes armés reprenaient alors le contrôle des zones après que les FARDC étaient obligées de se replier en raison du manque des ressources nécessaires pour maintenir leur présence. Les violations des droits de l'homme étaient courantes et de nombreuses personnes ont été déplacées.
- 9 Stearns, Verweijen et Eriksson Baaz, *The national army and armed groups in the eastern Congo*.
- 10 Maria Eriksson Baaz et Maria Stern, *The complexity of violence: A critical analysis of sexual violence in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, document de travail de la SIDA sur la violence fondée sur le sexe, Nordiska Afrikainstitutet, 2010.
- 11 Stathis N Kalyvas, *The logic of violence in civil war*, New York: Cambridge University Press, 2006; et Judith Verweijen, Military business and the business of the military, *Review of African Political Economy* 40(135) (March 2013), 67–82.
- 12 Helene Morvan et Jean-Louis Kambala Nzweve, *La paix à petits pas: Inventaire et analyse des pratiques locales de paix à l'est de la République Démocratique du Congo – Cas de Nord et Sud Kivu*, *International Alert*, Novembre 2010; Verweijen, *Military business and the business of the military*.
- 13 Il convient de noter que les points soulevés dans ce chapitre résultent en partie d'un raisonnement déductif. En plus des analyses de la documentation mentionnée dans le présent document, les auteurs ont constaté ces tendances systématiques au cours de leur travail en RDC. Les procédures de prise de décision du GoRDC sont beaucoup trop opaques pour que des personnes extérieures puissent bien cerner ce qui se passe. Ces points sont aussi présentés d'une manière qui suggère un processus de prise de décision plus rationalisé ou déterministe qu'il ne l'est en réalité, et il est aussi sous-entendu qu'il existe un « bloc » de décideurs au sein du gouvernement congolais, ce qui pourrait ne pas être le cas.
- 14 La théorie du complot de Balkanisation est cultivée par les intellectuels et politiciens congolais depuis que le premier Premier Ministre du pays, Patrice Lumumba, l'a mentionné au début des années 1960. Cette thèse s'est avérée remarquablement persistante au cours des années, et est utilisée par certains hommes politiques d'influence non seulement pour protester contre la décentralisation officielle des fonctions de l'État, prévue dans la Constitution, mais aussi pour mobiliser les communautés de l'est contre les prétendus « intrus rwandophones », comme la communauté Banyamulenge au Sud-Kivu.
- 15 Stearns, Verweijen et Eriksson Baaz, dans *The national army and armed groups in the eastern Congo*, montrent que ce processus existe depuis longtemps et que partis nationaux perdent des sources de patronage au profit des pouvoirs régionaux.
- 16 Les commandants de l'armée (et de la police) influents ou efficaces peuvent être transférés par leur hiérarchie dans des zones « rentables » où il existe davantage de possibilités d'imposer des impôts ou de percevoir un revenu. En revanche, s'ils ne sont pas suffisamment performants ou qu'ils ne payent pas leurs supérieurs comme ils sont tenus de le faire, ces commandants peuvent être transférés dans des zones 'sèches' où il y a moins d'opportunités économiques. Voir Verweijen, *Military business and the business of the military*, et Eriksson Baaz et Ollson, *Feeding the horse*.
- 17 Stearns, Verweijen et Eriksson Baaz, *The national army and armed groups in the eastern Congo*, 39.
- 18 Pendant les élections de 2011, le Président a été critiqué à maintes reprises par ses opposants politiques pour avoir « laissé entrer les Rwandais » Sa décision de démanteler la structure de commandement Amani Leo dirigée par le CNDP était le résultat

- d'une résistance politique croissante à la composition des FARDC.
- 19 Le Président Kabila a qualifié la RSS de priorité nationale le 23 octobre 2013 dans son discours au Parlement à l'occasion de la clôture du dialogue national, dont le but était d'aborder la question de la cohésion nationale à la lumière de la rébellion du M23 et des élections controversées de 2011. Il avait déjà mentionné la nécessité de la réforme de l'armée et de la police dans son discours inaugural du 17 janvier 2001, lorsqu'il a succédé à son père assassiné comme Président de la RDC.
- 20 Présentation des FARDC, juin 2013. Le budget pour les activités de coopération militaire et civile, qui est censé aidé les FARDC à regagner la confiance des communautés locales, est de 2,7 millions \$, soit 0,39 pourcent du budget total. En revanche, le plan demande 241 millions \$ pour l'armée de l'air et 211 millions \$ pour la marine. La plupart des activités de coopération militaire et civile et des activités « préventives » associées dépend du financement des organisations internationales telles que le Programme de développement de l'ONU, ONU Femmes, l'EUSEC et les ONG internationales comme Search for Common Ground.
- 21 Voir, par exemple, OCDE/CAD, *Supporting security and justice. Handbook on security system reform*, 2007; Rapport du Secrétaire Général de l'ONU, *Securing peace and development: The role of the United Nations in supporting security sector reform*, 2008; United Nations Secretary General report, *Securing states and societies: Strengthening the United Nations comprehensive support to security sector reform*, 2013.
- 22 Henri Boshoff, Dylan Hendrickson, Sylvie More et al, *Supporting SSR in the DRC: Between a rock and a hard place*, Clingendael Conflict Research Unit, avril 2010; Oxfam, *No will, no way: US-funded security sector reform in the Democratic Republic of the Congo*, 2011.
- 23 Oxfam, *No will, no way; Verweijen, Military business and the business of the military*.
- 24 Evaluation par le Bureau d'appui à la consolidation de la paix de l'ONU des cellules d'appui aux poursuites judiciaires, 2013.
- 25 UNSC (Conseil de Sécurité des Nations Unies), Résolution S/Ref/1906 (2009).
- 26 La résolution 1925 (2010) du Conseil de Sécurité des Nations Unies stipule que le pays « entre maintenant dans une nouvelle phase de sa transition vers la consolidation de la paix ».
- 27 UNSC, Résolution 1925 (2010).
- 28 *The Democratic Republic of Congo: Taking a stand on security sector reform* a été publié en anglais et en français par 13 groupes de la société civile, y compris le Réseau congolais pour la réforme du secteur de sécurité et de la justice. Voir www.rsss-rdc.org pour de plus amples renseignements.
- 29 UNSC, Résolution 2053 (2012).
- 30 Sur l'ISSSS et ses effets, voir le Cadre de programme intégré de l'ISSSS, 2009; Sarah Bailey, *Humanitarian action, early recovery and stabilisation in the Democratic Republic of the Congo*, Document de travail de HPG, Overseas Development Institute, juillet 2011; Oxfam, *No will, no way*; Emily Paddon et Guillaume Lacaille, *Stabilising the Congo, forced migration policy briefing 8*, Refugee Studies Centre, Oxford University, décembre 2011; International Alert, *Sortir de l'impasse*.
- 31 Sur la pratique globale en matière de contre-insurrection, voir le manuel de campagne de l'armée américaine FM-3-24,2006.
- 32 Étonnamment, la RSS était l'une des cinq composantes du pilier de lutte contre la violence sexuelle de l'ISSSS, les autres étant la lutte contre l'impunité, la prévention et la protection, l'assistance multisectorielle et le mappage des données. Cela a conduit certaines personnes à croire que la RSS avait simplement pour but d'empêcher les actes de violence sexuelle et fondée sur le sexe commis par les FARDC et la PNC.
- 33 Stratégie révisée de l'ISSSS pour 2012–2017.
- 34 Pour une histoire complète de la rébellion du M23, voir Stearns, *Dancing in the glory of monsters*. L'une des causes directes de la rébellion était la décision du Président Kabila de démanteler la structure de commandement Amani Leo au sein des FARDC, dans laquelle de nombreux officiers du CNDP détenaient des postes lucratifs. Considéré comme une menace directe à leur indépendance, cela a conduit à des affrontements armés.
- 35 Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of the Congo and the Region, 2013.
- 36 Voir International Security and Stabilization Support Strategy, 2013–2017, MONUSCO, 2013. La nouvelle ISSSS définit la stabilisation comme un « processus intégré, holistique mais ciblé visant à permettre à l'État et à la société de renforcer leurs responsabilisation et capacités mutuelles en vue de cerner et d'atténuer les facteurs de violence actuels et émergents, en créant les conditions propices à une amélioration de la gouvernance et à un développement à long terme ».
- 37 Voir Darren Olivier, *Pincer movements, choppers and teamwork: How the M23 was rolled back*, Think Africa Press, 30 octobre 2013.
- 38 Des preuves probantes ont été avancées dans plusieurs rapports de l'ONU démontrant que le Rwanda apportait un soutien militaire à l'invasion du M23. Par la suite, les principaux bailleurs de fonds stratégiques du Rwanda, et plus particulièrement les États-Unis, ont mis sous pression le gouvernement du Président Kagame pour qu'il se tienne à l'écart des opérations menées contre le M23. Les États-Unis ont annulé le soutien à un programme de formation de l'armée rwandaise et ont, par la même occasion, envoyé un message clair que Washington reconnaissait la culpabilité de Kigali.
- 39 Voir GoRDC, *Mécanisme National de Suivi. Critères et indicateurs de progrès de septembre 2013 à septembre 2014: engagements pris au niveau national aux termes de l'accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération en République Démocratique du Congo et dans la région*, Gouvernement de la RDC, septembre 2013.
- 40 Le PSCF stipule à maintes reprises que le soutien au mécanisme régional et national de suivi sera accordé « dans le respect absolu de la souveraineté nationale » de la RDC et des États participants.
- 41 Le ministre de la défense et son personnel ont présenté le plan aux ambassadeurs des principaux pays bailleurs de fonds à des fins de financement en juin 2013.
- 42 Le mécanisme national de suivi mentionne que les FARDC prévoient de recruter 16650 nouveaux soldats par an.
- 43 Par exemple, au moment de la rédaction du présent document, la Harvard Humanitarian Initiative venait juste de recueillir des informations précieuses pour une vaste étude de base des perceptions des gens sur la sécurité et l'accès à la justice dans les deux Kivu et Ituri. Cette étude de base sera utilisée pour des évaluations trimestrielles visant à mesurer l'évolution des perceptions. Le travail de la Harvard Humanitarian Initiative apportera des informations essentielles pour le suivi de la nouvelle l'ISSSS.
- 44 À l'heure actuelle, il existe une multitude déconcertante de cadres pour le soutien à la RDC, qui sont, officiellement, tous complémentaires les uns des autres, mais qui en réalité se chevauchent souvent et utilisent tous des points repères et indicateurs différents. Cela permet aux bailleurs de fonds et aux agences chargées de la mise en œuvre de « choisir » et de lier leur travail au cadre qui leur convient le mieux.

À propos des auteurs

Evert Kets a travaillé en RDC de 2010 à 2013 avec l'unité RSS de la MONUSCO à Kinshasa et avec Protection International à Bukavu. Il travaille actuellement pour la section RSS de la MINUSMA à Bamako, au Mali. Evert est historien à l'Université de Louvain et a travaillé comme journaliste pour TV Brussel, comme analyste politique pour la Défense belge et comme chercheur universitaire pour Clingendael.

Hugo de Vries a travaillé en RDC entre 2010 et 2013 avec l'unité de soutien à la stabilisation (SSU) de la MONUSCO à Goma et Bukavu. Il travaille actuellement comme consultant auprès de la Banque Mondiale. Hugo est titulaire d'une Maîtrise en études des conflits obtenue à l'Université d'Utrecht et a travaillé pour la Défense hollandaise, comme Agent chargé des politiques pour les initiatives DDR et SALW pour le Ministère hollandais des Affaires Étrangères et comme chercheur universitaire pour l'Institut Clingendael de La Haye.

À propos de l'ISS

L'Institut d'Études de Sécurité est une organisation africaine qui vise à améliorer la sécurité humaine sur le continent. Il mène des travaux de recherche indépendants et pertinents, propose des analyses et conseils stratégiques d'expert, des formations pratiques ainsi qu'une assistance technique.

Remerciements

L'ISS voudrait remercier les membres du Forum des partenaires de l'ISS suivants pour leur soutien: les gouvernements de l'Australie, du Canada, du Danemark, de la Finlande, du Japon, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède et des États-Unis.

ISS Pretoria

Block C, Brooklyn Court,
361 Veale Street
New Muckleneuk,
Pretoria, South Africa
Tel: +27 12 346 9500
Fax: +27 12 460 0998
pretoria@issafrica.org

ISS Addis Ababa

5th Floor, Get House
Building, Africa Avenue,
Addis Ababa, Ethiopia
Tel: +251 11 515 6320
Fax: +251 11 515 6449
addisababa@issafrica.org

ISS Dakar

4th Floor, Immeuble Atryum
Route de Ouakam,
Dakar, Senegal
Tel: +221 33 860 3304/42
Fax: +221 33 860 3343
dakar@issafrica.org

ISS Nairobi

Braeside Gardens,
off Muthangari Road
Lavington, Nairobi, Kenya
Tel: +254 20 266 7208
Fax: +254 20 266 7198
nairobi@issafrica.org

www.issafrica.org