

Défis et difficultés de la réforme de la sécurité en République démocratique du Congo¹

Missak Kasongo² et Dylan Hendrickson³

Aux yeux des bailleurs, la réforme du secteur de la sécurité est un élément clé de la stabilisation de la République démocratique du Congo. Ce chantier est cependant caractérisé par sa lenteur et son manque de cohérence. En cause une situation adverse – dénuement socio-économique généralisé, troubles à l'Est, absence de tradition démocratique –, mais aussi et peut-être davantage le volontarisme et l'absence de coordination des intervenants.

Au cours de la dernière décennie, la réforme du secteur de la sécurité (RSS) est devenue un élément central de l'agenda international dans les États touchés par des conflits. Il existe un consensus croissant parmi les bailleurs, selon lequel l'efficacité de tout projet de stabilisation et de reconstruction est subordonnée à la mise en place d'une RSS. En République démocratique du Congo (RDC), cette prise de conscience s'est traduite par l'adoption depuis 2003 d'une batterie d'initiatives menées avec le soutien des bailleurs dans les secteurs de la police, de la défense et de la

1. Article paru in *Issue Paper: African Security Sector Reform*, n° 4, Center on International Cooperation, sous le titre: « Security Sector Reform in the Democratic Republic of The Congo: Strategic Issues ».

2. Juriste, président de Securitas Congo (groupe de recherche et d'action sur la paix et la sécurité) et responsable du Réseau de la société civile congolaise sur les droits de l'homme et la réforme de la police (Kinshasa).

3. Responsable de recherche au Conflict, Security & Development Group, King's College London.

justice. Si certaines de ces initiatives ont pu paraître initialement prometteuses, les progrès sont globalement très limités.

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

Les raisons de la lenteur des progrès de la RSS sont complexes. Comme c'est le cas ailleurs, l'aide extérieure apportée à la RDC a eu des résultats mitigés. En l'absence d'une vision nationale claire et face à des besoins humanitaires pressants, les bailleurs ont pris la responsabilité de définir et de diriger l'agenda de la RSS. Si ces interventions extérieures ont permis de donner un élan considérable aux réformes de la sécurité en RDC, cela s'est produit aux dépens de l'appropriation nationale du processus de réforme. Pilier central de la souveraineté de l'État, le secteur de la sécurité est hautement sensible. Il n'est donc guère surprenant que le gouvernement ait résisté à un grand nombre de ces interventions des bailleurs.

L'absence de consensus sur la nature, l'orientation et le rythme de la RSS a eu trois conséquences particulièrement problématiques pour le processus de réforme. Premièrement, cette absence a conduit à une approche fragmentée de la RSS, caractérisée par une multiplicité de visions extérieures et nationales concurrentes de la réforme (Melmot, 2008). Les incitations et les structures, tant du côté gouvernemental que de celui des bailleurs, n'ont pas favorisé l'intégration des efforts. Il n'y a pas de direction claire de la RSS qui soit acceptée par tous les acteurs concernés. Plusieurs pays bailleurs continuent à privilégier une fourniture de leur assistance en matière de RSS dans un cadre bilatéral traditionnel, plutôt qu'en coordination avec leurs partenaires bilatéraux et multilatéraux.

Deuxièmement, la tendance à travailler seule accroît la probabilité d'une approche technique de l'assistance. C'est particulière-

ment le cas dans le domaine militaire, où prédomine une approche « former et équiper », qui met davantage l'accent sur le renforcement des capacités militaires que sur le développement de forces de sécurité responsables. Cet accent sur l'aspect technique reflète à la fois l'urgence des réformes, la préférence dans le chef de nombreux acteurs, tant nationaux qu'internationaux, pour une solution militaire au conflit dans les provinces de l'est, ainsi que la difficulté de travailler avec des institutions gouvernementales faibles.

Cette approche permet aussi aux bailleurs et au gouvernement d'éviter plus facilement de devoir s'engager dans les réformes de gouvernance plus difficiles et plus sensibles politiquement, mais qui sont absolument nécessaires pour créer un appareil de sécurité répondant mieux aux besoins des citoyens. Ces réformes concernent, entre autres, le contrôle civil des institutions de sécurité, la participation publique dans les processus de définition des politiques publiques, la gestion financière et les efforts nécessaires pour s'attaquer au problème de l'impunité.

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

Comprendre les enjeux stratégiques de la réforme du secteur de sécurité en RDC exige d'examiner le contexte historique et politique dans lequel ces institutions ont évolué depuis l'époque coloniale.

Contexte historique et politique

Domaine privé du roi Léopold II sous l'appellation d'État indépendant du Congo (EIC, 1885-1908), puis colonie belge (1908-1960), la République démocratique du Congo accède à l'indépendance le 30 juin 1960 au terme d'une période de relation politique agitée entre l'élite congolaise et la métropole (Belgique). Pendant la colonie, la puissance publique avait pour rôle essentiel l'implantation de la colonie et la protection des intérêts de cette dernière par la force.

Au lendemain d'une indépendance politique octroyée à contrecœur par la Belgique, le Congo entre dans une première période chaotique (1960-1965), marquée par des rébellions armées mulelistes contre l'armée nationale congolaise jusqu'au coup d'État militaire du 24 novembre 1965 qui porte le général Mobutu au pouvoir.

Pour asseoir son pouvoir, Mobutu s'est appuyé sur l'armée, baptisée « Forces armées congolaises » (FAC), afin d'instaurer une dictature militaire doublée d'un régime de parti unique. Le Mouvement populaire de la révolution (MPR, 1967-1990) concentre les pouvoirs de l'État. Durant cette période, le pouvoir législatif, appelé Conseil législatif, fondu dans le parti, n'a aucun pouvoir de contrôle effectif sur les forces de sécurité. Les services de renseignement, « boucliers de la dictature », sont rattachés directement à la présidence de la République et ont pour mission essentielle d'enquêter sur les personnes et les activités jugées subversives pour la sécurité du régime.

Ces conditions ne se prêtaient évidemment pas à un quelconque contrôle démocratique du secteur de la sécurité basé sur les principes de responsabilité, de redevabilité et de transparence vis-à-vis du peuple et de ses représentants. Bien au contraire, et comme ce fut le cas pendant la période coloniale, les forces de sécurité se sont renforcées à travers la répression de la population, créant un fossé qui n'est toujours pas comblé à ce jour. Dans le Zaïre de Mobutu, la quasi-totalité des activités militaires et de renseignement étaient considérées comme secret défense.

À propos du rôle du parlement dans le contrôle du secteur de la sécurité dans un contexte de dictature, Boubacar Ndiaye écrit : *« Ce type de régime politique était caractérisé par une concentration excessive du pouvoir au niveau de l'exécutif, voire entre les mains d'un seul homme. En conséquence, le rôle du Parlement consistait essentiellement à entériner et valider les décisions généralement prises ailleurs, pratiques reflétant la notion de "parlement chambre d'enregistrement". Ceci était encore plus vrai lorsque ces décisions concernaient les forces armées et de sécurité, ou d'une manière générale la défense ou la sécurité. Celles-ci étaient le domaine réservé du chef de l'État, de ses conseillers en matière de sécurité, et des hauts gradés des forces armées »* (Ndiaye, 2009).

Par ailleurs, dès lors que les représentants du peuple n'exerçaient pas de contrôle sur le secteur, il va de soi que la société civile était elle aussi mise à l'écart de la gouvernance démocratique. Du

reste, la seule société civile autorisée à l'époque était constituée d'organisations œuvrant au sein du très officiel Mouvement populaire de la révolution. Ces organisations étaient apolitiques et orientées « développement » (lutte contre la malnutrition, agriculture, activités culturelles). L'implication de la société civile dans la gouvernance démocratique est récente et remonte au processus d'ouverture de la sphère politique, dans les années 1990. Plus récent encore est l'engagement de la société civile dans la surveillance démocratique du secteur de la sécurité.

Au début des années 1990, le processus d'ouverture au multipartisme est porté par le vent de démocratie, appelé aussi vent de la perestroïka, qui balaie le continent africain. Les dictatures militaires sont contraintes d'abdiquer ou de céder de l'espace au pouvoir législatif. Commence alors en RDC une nouvelle période de crise politique, aggravée par une économie moribonde : la dictature s'accroche au pouvoir et n'envisage aucune alternance politique, situation qui favorise l'entrée en scène d'une opposition armée soutenue à la fois par la population et par l'extérieur (Rwanda, Ouganda et certains acteurs du Nord). Rongées par la crise et la corruption et spécialisées dans la répression de civils, les forces de sécurité, jusqu'alors piliers de la dictature, organisent une vague de pillages à travers le pays, précipitant la faillite des rares entreprises toujours sur pieds.

En mai 1997, ces forces de sécurité sont pourtant contraintes d'abdiquer face à l'avance de l'opposition militaire conduite par les forces de l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo, l'AFDL. La guerre a notamment pour conséquence majeure la déstructuration des forces de sécurité. La réorganisation de ces forces n'a pas commencé qu'une seconde guerre, dite « de correction », éclate. Ce conflit s'internationalise à un tel point – il a impliqué les armées régulières de sept pays africains (voire plus), une multitude de mouvements rebelles et de milices congolaises et étrangères et de nombreux acteurs privés du continent et du nord – qu'il sera qualifié de « *première guerre mondiale d'Afrique* » (Lanotte, 2003).

Les négociations politiques engagées entre Congolais en Afrique du Sud (2002-2004) pour mettre un terme à cette seconde guerre jettent les bases de la réforme du secteur de la sécurité et de la justice. Elles seront suivies d'un processus de désarmement, démobilisation et réinsertion des combattants, mené avec l'appui de la

communauté internationale, qui ouvre la voie à la réforme de l'armée. Les anciens groupes et forces armés sont intégrés dans la nouvelle armée congolaise, appelée Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC). Mais certains bataillons, notamment ceux issus de l'ex-rébellion du Rassemblement congolais pour la démocratie – Goma, refusent d'être mélangés avec les autres forces. Ils bloqueront le processus et opposeront une résistance farouche aux forces loyalistes pendant près de quatre ans (2003-2007), avant d'entamer une nouvelle phase de négociation en vue de leur intégration, connue sous le nom de « mixage », dont les résultats sont restés mitigés.

À la veille des élections présidentielles et parlementaires de juillet 2006, près de dix-huit brigades intégrées sont passées par des centres de brassage et plusieurs unités de la police ont suivi des formations sur le maintien et le rétablissement de l'ordre public, pour la sécurisation des élections. Outre la déstructuration des forces de sécurité, les années de crise et de guerres (1990-2003) ont profondément et durablement affaibli l'autorité de l'État sur l'ensemble du pays: des zones entières échappent à son contrôle et à l'exercice de son pouvoir administratif, au profit de groupes armés étrangers ou congolais. Qui plus est, les vingt années de crise politique et économique ont sévèrement affecté les structures sociales du pays.

Dans de telles conditions, l'insécurité demeure multiforme, de l'absence de garantie en termes d'intégrité physique des personnes aux violations des droits humains les plus graves, en passant par le manque de moyens de subsistance. En outre, le système judiciaire, les cours et les tribunaux militaires et civils sont gangrenés par la corruption et incapables d'exercer un contrôle externe des forces de sécurité. Ces institutions, normalement destinées à équilibrer le pouvoir exécutif et à éviter la dérive autoritaire de ses actions, sont incapables d'accomplir leur mission et de permettre aux citoyens de jouir de leurs droits et libertés.

Les enjeux stratégiques de la réforme

Plusieurs défis stratégiques doivent être relevés conjointement par la communauté internationale et le gouvernement, pour préparer le terrain politique d'une véritable réforme du secteur de la sécurité au Congo.

Mettre un terme au conflit dans les provinces de l'Est

Le premier et le plus important de ces défis est l'arrêt de la violence cyclique dans l'Est du pays, dominé par une forte interpénétration des agendas étrangers et locaux de tous ordres. La gravité du phénomène se manifeste le plus clairement dans la « militarisation de l'économie », qui voit plusieurs groupes armés opposés directement impliqués dans les activités de protection, d'extraction et de commerce des ressources minières (Garette & Mitchell, 2009). Exacerbée par l'intervention dans l'est du Congo de plusieurs pays voisins de la RDC cherchant à satisfaire leurs intérêts de sécurité nationale, cette dimension commerciale alimente la demande internationale en ressources naturelles.

Conséquence de l'interpénétration des intérêts et agendas, le conflit dans les provinces orientales a développé une dynamique autonome, dans laquelle l'appareil de sécurité congolais est lui-même plongé et dont il est devenu un acteur essentiel. Cette situation pose un dilemme majeur pour la RSS, dans la mesure où les FARDC et leur haut commandement sont impliqués à la fois dans les actions qui sont la source et le moteur de la violence et dans les efforts pour y mettre un terme, comme l'opération Kimya II lancée en 2009 contre les FDLR (Forces démocratiques de libération du Rwanda) avec le soutien de la Monuc (Mission des Nations unies en RDC). Cette opération militaire a eu plusieurs conséquences involontaires, en particulier l'exacerbation des problèmes de déplacement de populations et des abus perpétrés contre les civils par les forces gouvernementales comme par les forces rebelles (Oxfam, 2009).

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

Restaurer un niveau minimal de sécurité physique et socio-économique

Le second défi stratégique pour la réforme de la sécurité consiste à restaurer un niveau minimal de sécurité physique et socio-économique dans l'Est. Cette amélioration doit bien entendu viser les civils, les plus touchés par les souffrances de toutes sortes, mais aussi les différents groupes armés rivaux impliqués dans le conflit. Si les besoins élémentaires de ces derniers – et ceux de leurs familles – ne sont pas satisfaits, la prédation brutale des civils ne manquera pas de se poursuivre.

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

Il découle de cette situation plusieurs défis potentiels pour la RSS. Premièrement, les efforts menés pour désamorcer la menace posée par les groupes armés irréguliers se sont, jusqu'à présent, concentrés soit sur la fusion de ces groupes avec les FARDC, soit sur leur réintégration dans leurs communautés. Le premier processus s'est heurté à plusieurs obstacles, liés au fait que les soldats intégrés n'ont pas été correctement payés, nourris ou logés et qu'ils ont par conséquent continué à se comporter en prédateurs vis-à-vis des populations locales⁴. L'expérience récente a aussi montré combien est difficile de rompre les liens entre les commandants et leurs anciennes troupes et de créer une nouvelle armée authentiquement républicaine et neutre. L'accent mis sur la création d'une armée plus

4. Certaines unités des CNDP (Congrès national de la défense du peuple de Laurent Nkunda) ont été mieux payées et gratifiées que les autres groupes armés qui ont intégré les FARDC, générant des tensions entre ces groupes.

nombreuse et plus forte pour contrer la menace des FDLR n'est donc pas compatible avec une RSS de plus long terme.

Les efforts de réintégration ont eux aussi été confrontés à des défis immenses du fait de leur concentration sur le démantèlement et la réinsertion des soldats plutôt que sur une véritable réintégration durable de ces derniers dans leurs communautés. Les normes internationales de DDR par exemple, ont été victimes de ce processus, notamment celles qui touchent aux droits des femmes, celles-ci ayant rarement été reconnues comme combattantes.

Développer un plan de réforme de la sécurité contrôlé par les Congolais

Malgré la prise de conscience, depuis le dialogue intercongolais, de la nécessité d'une réforme du secteur de la sécurité et de la justice, aucune vision globale proprement congolaise de cette réforme ne s'est dégagée avant février 2008 et l'organisation d'une table ronde sur la réforme du secteur de la sécurité. Et celle-ci n'a accouché d'aucun plan stratégique global. Les différents acteurs se sont donc organisés chacun de leur côté, sans définir les interdépendances qui auraient pu mener à un processus RSS multisectoriel.

À cette absence d'une vision globale, il faut ajouter le rôle croissant des coopérations multilatérales et bilatérales et le manque de ressources tant financières qu'humaines. Les acteurs multilatéraux, essentiellement les Nations unies et l'Union européenne, accordent une assistance multidimensionnelle (technique, matérielle, organisationnelle...) aux forces de sécurité du pays. Mais il s'agit souvent d'une simple transposition d'expériences « ayant marché » dans d'autres pays, sans prise en compte effective des spécificités locales. En fait, la RSS a été perçue par certains acteurs multilatéraux comme du ressort des coopérations bilatérales.

Or ces dernières, au-delà de la visibilité qui les motive, puisent les références pour la réforme du secteur de la sécurité dans les expériences de leurs propres pays. Il en résulte une stratégie d'assistance qui néglige la concertation avec les autres acteurs, ce qui engendre une dispersion des énergies et des ressources qui soumet l'ensemble du processus à ballottement permanent et aboutit à un manque d'uniformité au sein d'un même corps (la police notamment).

Garde-fous démocratiques pour les réformes de la sécurité

Sans pouvoir parlementaire capable de jouer pleinement son rôle législatif et de contrôler les actions de l'exécutif, il n'y a pas de démocratie véritable. L'enjeu majeur de la réforme du secteur de la sécurité tient aux difficultés du parlement, et plus particulièrement de la chambre des représentants, à exercer un contrôle effectif du secteur. Selon certains observateurs, la majorité parlementaire est d'abord guidée par le souci de ne pas nuire aux intérêts de l'exécutif et de protéger ce dernier des actions de contrôle amorcées par l'opposition politique.

L'idée d'un contrôle parlementaire du secteur de la sécurité peine à se frayer un chemin dans la culture de l'opacité qui continue à caractériser la gestion des services de sécurité. Le rôle des parlementaires dans la définition du cadre légal et du vote du budget du secteur s'est cependant accru au cours de ces dernières années.

Quant à la société civile, longtemps tenue à l'écart de la gouvernance du secteur de sécurité, elle ne commence à s'impliquer dans la surveillance de l'action de l'exécutif dans ce domaine qu'au cours des années 1990, par le biais des associations de défense des droits de l'homme nouvellement créées. Mais la légitimité de ces associations est loin d'être établies: elles sont accusées d'être à la solde de l'opposition et des intérêts occidentaux hostiles au pouvoir. Ce n'est que très récemment que le rôle de la société civile s'est affirmé, lorsque le gouvernement a accepté de l'associer aux discussions de la loi « *portant sur l'organisation et le fonctionnement de la police* », ainsi que d'intégrer ses experts dans le Comité de suivi de la réforme de la police.

La société civile a également été associée aux travaux de la Commission « défense et sécurité » de l'Assemblée nationale pour examiner le projet de loi organique « *portant organisation et fonctionnement des FARDC* » et le projet de loi sur le Conseil supérieur de la défense, ainsi que le projet de loi sur la défense. Ces opportunités doivent être capitalisées pour une intégration des attentes publiques sur les politiques de sécurité.

Orientations pour le débat et l'action

Consensus national sur la RSS

La sécurité est primordiale pour le bien-être du peuple, aussi faut-il impérativement que les opinions de ce dernier soient reflétées dans la politique de sécurité nationale où sont énoncés les valeurs

fondamentales et les principes relatifs à la sécurité que l'État entend promouvoir et protéger. À ce titre, il est primordial que le secteur de la sécurité s'ouvre progressivement à la société civile pour lui permettre de véhiculer les opinions de la population pendant la formulation des politiques de sécurité et leur mise en œuvre.

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

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

La Révision de ses stratégies

La stratégie de la société civile vis-à-vis du secteur de la sécurité a jusqu'à présent surtout visé le monitoring et la promotion des droits humains des citoyens. Avec les années, cette stratégie de surveillance accompagnée d'actions de dénonciation montre ses limites. Un changement de stratégie s'impose pour la société civile, qui tient compte du fait que les militaires et policiers, voire les agents du renseignement, sont eux-mêmes ignorants de leurs propres droits, au point d'être également des victimes. Il est donc capital qu'un dialogue s'installe entre la société civile et le secteur de la sécurité et de la justice, en dirigeant des actions ponctuelles de formation et de sensibilisation vers ce secteur.

Le renforcement des capacités de la société civile dans le secteur de la sécurité

La complexité et la nature sensible du secteur de la sécurité exigent de la société civile qu'elle agisse en connaissance de cause, sous peine d'être discréditée et rejetée. La société civile doit apporter ses points de vue sur des questions techniques concernant la réforme de l'armée, la police, les services de renseignement et la justice, des secteurs dont l'organisation et le fonctionnement sont étroitement liés aux autres secteurs de la société. La société est appelée à consolider ses connaissances, voire à se spécialiser, dans

les matières techniques relevant de ces différents secteurs, afin d'appuyer sa vision de la réforme sur des arguments solides.

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

Si des changements de stratégie s'imposent à la société civile, ils s'imposent encore davantage aux élus du peuple, censés exercer un contrôle sur les actions des services étatiques, dont les services de sécurité. Ce contrôle est d'ordre constitutionnel, l'exécutif ne peut y échapper au risque de violer la loi fondamentale. Dans le contexte du contrôle parlementaire congolais, une des questions majeures est celle de l'exercice d'un contrôle de l'exécutif dans le cas de l'existence d'une même majorité au parlement et au gouvernement d'une part et d'un vaste pouvoir de nomination des hauts responsables du secteur sécuritaire concentré entre les mains du chef de l'État d'autre part.

Répartition des tâches entre acteurs

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

Jusqu'à présent, une forte concurrence a prévalu entre donateurs et institutions internationales dans le domaine de la RSS, qui s'est traduite par une absence de coordination sincère. Plusieurs

pays mènent leur propre coopération militaire de manière opaque. La question du leadership international de l'appui à la RSS doit être tranchée de façon plus sérieuse entre l'ONU et l'Union européenne, dont les intérêts dans ce domaine sont très forts. Vu l'absence de coordination au sein de la communauté internationale, il est très difficile pour les donateurs de demander aux autorités nationales d'adopter une approche de la RSS plus intégrée. Une répartition des tâches est d'autant plus nécessaire, vu le caractère éminemment politique de la RSS.

Seules les Nations unies peuvent donner un cadre politique aux activités d'assistance technique qui seront nécessaires pour mener à bien ce processus. Mais les pressions grandissantes sur la Monuc pour accélérer les processus de réforme dans le domaine de la sécurité, afin de pouvoir se retirer de la RDC, risquent de mettre l'accent sur la recherche des effets à court terme, au détriment des réformes institutionnelles nécessaires pour assurer la légitimité et l'efficacité des institutions concernées.

Bibliographie

- Garett N. & Mitchell H. (2009), *Trading Conflict for Development: Utilising the Trade in Minerals from Eastern DR Congo for Development, Issue Paper*, n° 4, Security Sector Reform, Resource Consulting Services.
- Lanotte O. (2003), *République démocratique du Congo, guerre sans frontières: de Joseph-Désiré Mobutu à Joseph Kabila*, Bruxelles, Grip-Complexe.
- Melmot S. (2008), Candide au Congo. L'échec annoncé de la réforme du secteur de sécurité, *Focus stratégique*, n° 9, IFRI.
- Ndiaye B. (2009), « Du rôle du pouvoir parlementaire dans la réforme du système de sécurité en Afrique post-autoritaire », Actes de la Conférence sur l'expérience de la réforme du secteur de sécurité en Afrique, Kinshasa, African Security Sector Network.
- Oxfam International (2009), *Suffering for Nothing*, Oxfam Briefing Note, octobre.

