

LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ EN RDC

Rapport Afrique N°104 – 13 février 2006

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS.....	i
I. INTRODUCTION	4
A. UN HÉRITAGE DANGEREUX.....	2
II. LA POLICE.....	4
A. RAPPEL DES FAITS	4
B. LES PLANS DE LA REFORME.....	6
C. LE ROLE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE	8
1. L'Union européenne et ses États membres.....	8
2. L'Angola	10
3. L'Afrique du Sud.....	11
4. Les Nations unies	11
D. L'ETAT DES LIEUX	11
E. LA MARCHÉ A SUIVRE	13
III. L'ARMÉE.....	14
A. RAPPEL DES FAITS	14
1. Les fantômes du passé.....	14
2. Les groupes armés.....	15
B. LES PLANS DE LA REFORME.....	18
C. LE ROLE DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE	21
1. L'Union européenne et ses États membres.....	21
2. L'Angola	24
3. L'Afrique du Sud.....	24
4. Les États-Unis.....	24
5. Les Nations unies.....	25
6. La Banque mondiale	25
D. L'ETAT DES LIEUX.....	25
1. Le processus de démobilisation	25
2. Le processus d'intégration.....	29
E. LA MARCHÉ A SUIVRE	32
IV. CONCLUSION	34
ANNEXES	
A. CARTE DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO.....	36
B. GLOSSAIRE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	37

LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ EN RDC

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

Aucune question n'est plus importante que la réforme du secteur de la sécurité dans le développement d'une paix durable en République démocratique du Congo. En RDC, les services de sécurité sont confrontés à deux défis majeurs: maintenir l'ordre pendant les élections et réduire le taux de mortalité galopant (30,000 décès par mois) résultant du conflit. Du côté militaire, il s'agit de créer une armée efficace disposant d'une chaîne de commandement unique plutôt que de focaliser toute l'attention sur la démobilisation des anciens combattants. La réforme de la police n'a pas reçu autant d'attention de la communauté internationale que la restructuration de l'armée: les quelques efforts consentis ont connu un certain succès, même s'ils ont souffert d'une approche fragmentée faisant souvent l'impasse sur le milieu rural. Il est impossible d'instaurer un climat de sécurité sans une véritable évaluation des risques stratégiques, des besoins et des capacités du pays. Afin de garantir un avenir prometteur, il faut mettre au point un plan réaliste définissant le rôle des forces de sécurité et établissant un équilibre entre leurs besoins et les moyens disponibles.

La réforme de l'armée nationale a pris du retard sur le calendrier prévu. Dix-huit brigades intégrées devaient être créées avant les élections, mais seulement six d'entre elles ont été déployées. Certaines d'entre elles, régulièrement mal ou impayées, constituent d'avantage une source d'instabilité que de sécurité et n'hésitent pas à rançonner la population locale. Légalement, la police est en charge de la sécurité lors des élections mais elle risque de ne pas faire le poids devant les milices locales dans de nombreuses régions du pays.

La réforme du secteur de la sécurité reste le parent pauvre tant financièrement qu'en termes de planification stratégique. Tandis que les donateurs ont déjà contribué plus de 2 milliards USD en faveur de la RDC, y compris des sommes généreuses pour la démobilisation des anciens combattants, seule une infime portion a été consacrée à l'amélioration du statut et de la gestion des forces armées et de police. Même s'il est compréhensible que beaucoup de donateurs soient réticents à traiter avec des éléments parfois peu recommandables, ces forces sont toutefois indispensables à la stabilisation du pays. La structure actuelle de mesures d'encouragement de la réforme accuse un

système d'incitation déviant. Le candidat à la démobilisation reçoit une indemnité atteignant 410 USD; mais celui qui choisit de rester sous les drapeaux ne perçoit qu'une solde de 10 USD, lorsque celle-ci lui parvient. La coordination entre les différents bailleurs de fonds laisse également à désirer, bien que la police (EUPOL) et les missions militaires (EUSEC) de l'Union européenne aient commencé à stimuler des améliorations.

L'armée est toujours faible et pourrait encore s'effondrer rapidement devant une menace sérieuse. Bien que la plupart des anciens belligérants forment l'actuel gouvernement de transition et soutiennent officiellement la nouvelle armée, certains combattants (et brigades) ignorent parfois les ordres de la hiérarchie militaire s'ils contreviennent aux intérêts de leurs factions respectives. En effet, la réticence à faire avancer la réforme dans beaucoup de structures de la sécurité est une stratégie délibérée de certains acteurs de la guerre de 1998-2002: ils veulent préserver leur force de réaction au cas où les résultats des élections ne leur seraient pas favorables.

Ce rapport s'inscrit dans une série de recherches sur le rôle croissant de l'UE dans la prévention des conflits et accordera une attention particulière aux contributions de l'Union européenne (UE) et de ses États membres à la réforme du secteur de la sécurité.

RECOMMANDATIONS

En matière de formation et de réforme de la police

Aux donateurs et aux Nations unies:

1. Convenir d'un programme de formation commun à long terme et utiliser le nouveau groupe de réflexion sur la police pour:
 - (a) améliorer immédiatement la communication entre les donateurs et les institutions congolaises, notamment la Police nationale, et harmoniser les programmes de formation;
 - (b) effectuer une évaluation systématique de la police avant les élections afin de déterminer

- les menaces les plus importantes envers la sécurité civile;
- (c) établir un équilibre entre les besoins et les ressources dans le cadre d'une stratégie globale à long terme, y compris la création d'une gendarmerie nationale.
2. Accompagner la formation aux codes et conduite en matière des droits de l'homme d'un encadrement approfondi sur les pratiques policières, de sorte que les candidats reçoivent une solide fondation dans des domaines fondamentaux comme les enquêtes, la collecte des preuves matérielles, l'entretien avec les témoins et les enfants (particulièrement dans les cas de violences sexuelles) et leur protection, la gestion du lieu du crime, et l'assistance du ministère public dans l'instruction des dossiers.
3. Faire en priorité le décompte des effectifs de la police.
4. Lier toute aide supplémentaire des donateurs à l'augmentation des salaires de la police et à la séparation du système de paie de la chaîne de commandement, en s'inspirant du modèle utilisé actuellement dans l'armée, afin de combattre la corruption et de promouvoir la loyauté envers la police.

Aux autorités congolaises:

5. Créer des brigades spécialement formées et équipées pour combattre la forte prévalence des crimes à caractère sexuel, et aménager dans les postes de police des chambres sécurisées pour accueillir les enfants et les victimes des violences sexuelles.
6. Prendre des mesures spéciales en vue de recruter et de promouvoir les femmes dans le but ultime de favoriser la parité hommes-femmes dans la police.

En matière de formation et de réforme de l'armée

Aux autorités congolaises:

7. En consultation avec les donateurs, intégrer et simplifier les structures nationales de commandement et de prise de décision afin d'améliorer la coordination entre les divers programmes de réforme et réduire ainsi les risques de blocage du processus.
8. En consultation avec les bailleurs de fonds, faire un examen approfondi de l'armée permettant de déterminer les menaces de sécurité et d'établir un équilibre entre les besoins et les ressources disponibles, dans le cadre d'une stratégie sécuritaire à long terme.

9. Ramener la taille cible de l'armée de 100 000 – 125 000 à un chiffre plus réaliste de 60 000 – 70 000 hommes.
10. Réduire sensiblement les effectifs de la garde présidentielle de 12 000 – 15 000 à 600 – 800 soldats en intégrant le surplus dans la structure de l'armée régulière.
11. Le plus rapidement possible après les élections d'avril 2006, établir au Parlement une commission de contrôle de la défense, et exiger du gouvernement le détail des prévisions budgétaires annuelles en matière de défense.

Aux donateurs et aux Nations unies:

12. Élargir le plan de l'UE de séparation de la chaîne de paiement de la chaîne de commandement, en majorant les soldes et améliorer les conditions de vie des hommes de troupe, en conditionnant l'assistance militaire à la prompte exécution de ces mesures.
13. Mettre en place une équipe internationale d'assistance et de formation militaire (IMATT), comprenant la mission militaire de l'Union européenne (EUSEC) ainsi que les principaux donateurs comme l'UE, l'Angola et l'Afrique du Sud, afin de coordonner leurs efforts en matière de réforme du secteur de la sécurité, et:
- (a) adopter une approche pratique en désignant des conseillers techniques chargés de superviser les listes de paie, accompagner la formation et les opérations des unités déployées;
- (b) aider à mettre au point les normes de fonctionnement et assurer la formation des instructeurs congolais;
- (c) superviser la réhabilitation des camps de formation de l'armée et renforcer les capacités logistiques de cette dernière.
14. Accroître l'investissement des bailleurs de fonds dans l'intégration de l'armée afin qu'il corresponde au soutien accordé au processus de démobilisation, en utilisant les fonds, notamment pour l'équipement, le logement, les soins de santé et les frais de scolarité des enfants des soldats, en priorité aux brigades intégrées.

À l'Union européenne:

15. Se concerter immédiatement avec les autorités congolaises et l'ONU afin de déployer des forces additionnelles, par exemple la nouvelle gendarmerie

de l'UE, pour sécuriser Lubumbashi et pacifier le nord et le centre du Katanga.

16. Maintenir une approche constructive et flexible face à la nécessité d'augmenter l'investissement dans la réforme du secteur militaire, en conformité avec les critères d'éligibilité à l'aide publique au développement (APD) dans le cadre des lignes directrices du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, comme l'a récemment fait la Commission dans la justification de son financement de la modernisation des centres d'intégration de l'armée.

Au Conseil de sécurité des Nations unies:

17. Un suivi plus soutenu au niveau du Comité des sanctions du Congo des cas de violation de l'embargo sur les armes identifiés par le groupe d'experts, et appliquer des sanctions ciblées, notamment le gel des avoirs et l'interdiction de

voyager, afin d'aider le gouvernement élu à établir le monopole de la force militaire dans le pays.

Au Comité d'aide au développement de l'OCDE:

18. Revoir les conditions et les directives d'éligibilité à l'aide publique au développement au sein du CAD afin de répondre aux préoccupations des bailleurs de fonds quant à la pertinence de s'engager de façon plus active dans la réforme du secteur de la sécurité.

Nairobi/Bruxelles, le 13 février 2006

LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ EN RDC

I. INTRODUCTION

La réforme des services de sécurité de la République démocratique du Congo (RDC) est un défi immense.¹ Des années de guerre, de mauvaise gestion et de pillage institutionnalisés ont profondément divisé le pays. Les structures étatiques sont faibles et souvent inefficaces, inexistantes dans certaines régions. Le Congo abrite toujours un nombre impressionnant de milices armées, qui sont souvent appuyées par des puissances et des intérêts extérieurs. Les richesses minières ainsi que les frontières poreuses ont permis à bon nombre de ces milices de devenir autosuffisantes. L'économie est en ruines et les divisions régionales et ethniques sont nombreuses et profondes.

L'insécurité règne dans la plus grande partie de ce vaste pays, dont la population vit dans le dénuement et est exposée à des taux élevés de criminalité. Dans les grandes villes, on peut s'attendre à tout moment à des manifestations et des émeutes pour dénoncer les défaillances du gouvernement de transition. En particulier, l'est du pays est marqué par une violence caractérisée perpétrée par des groupes congolais et étrangers, souvent de connivence avec des alliés aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Le taux de mortalité a augmenté de 75% depuis la guerre de 1998. Entre 1998 et 2004, le nombre de décès liés au conflit et à la défaillance consécutive des services sociaux est estimé à près de quatre millions. Le conflit continue de tuer jusqu'à 38 000 personnes chaque mois. La plupart de ces décès sont la conséquence de la malnutrition ou de maladies pourtant faciles à prévenir comme la fièvre, la malaria et la diarrhée, qui ne sont mortelles que parce que l'insécurité a restreint l'accès aux installations sanitaires et aux infrastructures de base.²

Malgré la présence de la Mission de l'ONU en République démocratique du Congo (MONUC), aujourd'hui forte de 17 000 Casques bleus, les combats se poursuivent

dans l'est du pays où des groupes armés rebelles contrôlent la majeure partie des campagnes et ont causé le déplacement de plus 1,8 millions de personnes.³ La plupart de ces groupes armés n'ont plus aujourd'hui aucun semblant d'autorité tribale ou politique légitime; ils agissent comme des gangs criminels, motivés seulement par l'esprit de lucre et l'instinct de survie. Les atrocités perpétrées contre des civils par le groupe rebelle rwandais des Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR) continuent avec une effrayante régularité.⁴ Les mauvaises relations entre les États de la région, en particulier entre la RDC, le Rwanda et l'Ouganda, ont exacerbé les tensions et compliqué davantage la résolution des conflits respectifs.

Le contrôle réel des structures de sécurité est entre les mains des anciens belligérants qui composent le gouvernement de transition. Celui-ci comprend également l'ancien gouvernement ainsi que les milices ethniques Mai-Mai qu'il avait constituées pour lutter contre l'invasion du Congo en 1998 par les armées rwandaise et ougandaise. Sans oublier les nombreuses rébellions armées mises en place par les voisins de l'est pour mener une guerre contre le gouvernement de Laurent Kabila par adversaires interposés. Le Rwanda et l'Ouganda ont soutenu des factions rebelles distinctes et leurs branches armées; ils ont mis sur pied des camps d'entraînement dans les régions orientales qui sont tombées sous leur domination respective, en vue de former des dizaines de milliers de soldats pour le compte de leurs alliés et de constituer des milices ethniques impitoyables. La formation se limitait à des exercices d'infanterie de base et au maniement de l'AK-47. Aujourd'hui, le plus grand obstacle à la réforme du secteur de la sécurité dans le pays tient à ce que de nombreux belligérants résistent à la démobilisation de leurs forces et à leur intégration dans une seule armée nationale réformée. Ce qui reste de

¹ Voir Crisis Group, Briefing Afrique N°34, *Un plan d'action pour le Congo*, 19 octobre 2005.

² Benjamin Goghlan et autres, "Mortality in the Democratic Republic of Congo: A Nationwide Survey", *The Lancet*, vol. 367, 7 janvier 2006, site Internet www.thelancet.com.

³ Chiffres du Bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), bureau régional d'appui de Nairobi, www.internal-displacement.org.

⁴ Les FDLR comptent de 8 à 10 000 hommes. Certains chefs sont des Interahamwe et officiers de l'ancienne armée rwandaise qui ont perpétré le génocide de 1994. La plupart de ces soldats ont été recrutés dans les camps de réfugiés. Voir Crisis Group, Rapport Afrique N°63, *Les Rebelles hutu rwandais au Congo: pour une nouvelle approche du désarmement et de la réintégration*, 23 mai 2003.

ces anciennes armées continue de prêter allégeance à leurs anciens chefs et constitue la menace la plus grave à la stabilité de la transition. Quant à la société civile et l'opposition politique en RDC sont représentées dans les institutions de transition mais leur rôle est négligeable en matière de sécurité, ce domaine étant monopolisé par les anciens belligérants.

Même dans les meilleures conditions, la réforme des structures militaires et policières est un processus éminemment complexe et politiquement délicat. Une telle réforme peut être définie comme l'ensemble des transformations fondamentales relatives à la structure, la réglementation, la gestion, l'attribution des ressources et le contrôle du secteur de la sécurité au sein de trois principaux organes: l'armée, la police et la justice.⁵ Bien que la réforme du système judiciaire soit de toute évidence cruciale, elle dépasse la portée du présent rapport, qui se concentre sur la réforme des structures de l'armée et de la police.⁶

L'efficacité des structures de sécurité est mesurée selon certains paramètres essentiels: la capacité à protéger le territoire national contre les agressions et les menaces internes, le respect de l'État de droit et la capacité des services de sécurité à respecter et protéger les droits fondamentaux des citoyens. Les services de sécurité congolais sont largement défectueux dans ces trois domaines. En effet, il ne s'agit pas seulement de mettre en place les mécanismes permettant de répondre efficacement aux nombreuses menaces en matière de sécurité. Cette réforme est également essentielle pour modifier une dynamique politique congolaise souvent dysfonctionnelle et en améliorer les résultats sur le plan des droits de l'homme. Si l'on ne fait pas d'efforts beaucoup

⁵ Telle est la définition qu'utilise actuellement l'Union européenne (UE). En général, la réforme du secteur de la sécurité concerne la démobilisation des combattants, la restructuration des acteurs de la sécurité (l'armée, les paramilitaires et la police) et le contrôle par le civil. Elle fait ainsi partie intégrante de la promotion de la bonne gouvernance. La plupart des bailleurs de fonds occidentaux se réfèrent à un document faisant autorité qui a été élaboré par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le forum principal au sein duquel les bailleurs bilatéraux, l'UE, le PNUD, le FMI et la Banque mondiale coordonnent les politiques de coopération en matière de développement. Ses lignes directrices sont reprises dans la "Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance: Principes et bonnes pratiques", Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE, Paris, 2004. Le CAD est également en train d'élaborer un guide pratique ("Réforme des systèmes de sécurité - Cadre de mise en œuvre") pour orienter sur le terrain les activités de réforme du secteur de la sécurité.

⁶ Le rôle du système judiciaire en RDC sera examiné dans un rapport ultérieur de Crisis Group.

plus vigoureux pour initier la réforme du secteur de la sécurité, les rivalités et les querelles qui affaiblissent le gouvernement de transition pourraient se transformer en un conflit plus important et surtout mortel, en particulier à l'approche des élections nationales d'avril 2006.⁷

La viabilité de la transition politique de la RDC vers la démocratie requiert impérativement de placer les branches armées des factions, qui font aujourd'hui techniquement partie des Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), sous une chaîne de commandement unique avec un véritable contrôle du civil. L'armée comme la police ont un immense travail à accomplir pour se professionnaliser et se moderniser. Mais ce n'est qu'à cette condition que les secteurs économique et politique du pays trouveront l'espace nécessaire pour amorcer un retour à la normale.

A. UN HÉRITAGE DANGEREUX

Les efforts de réforme de l'armée et de la police en RDC doivent recommencer à partir de zéro. Pendant des années, voire des décennies, l'armée et, dans une moindre mesure, la police, ne servaient pas à assurer la sécurité publique mais étaient essentiellement des organes "prédateurs" à la solde de politiciens et d'officiers poursuivant des buts politiques et économiques personnels tout en perpétrant des violations massives des droits de l'homme. Les nouvelles institutions congolaises et les bailleurs de fonds doivent éviter les écueils du passé.

L'actuel système de sécurité est le descendant direct des structures mises en place pendant la période coloniale et maintenues sous la dictature de Mobutu Sese Seko: une armée omniprésente aux effectifs trop grands et une police faible. Contrairement aux autres puissances coloniales, le roi Léopold II et, plus tard, l'État belge, n'ont pas fait la distinction entre les forces militaires et policières. Une "Force publique" unique fut mise en place en 1888 afin de maintenir l'ordre public interne et protéger le pays contre les menaces externes.⁸ Même si les forces de police, de gendarmerie et de la garde civile ont existé à différentes époques après l'indépendance, Mobutu avait tendance à utiliser l'armée contre les menaces aussi bien externes qu'internes. Craignant un

⁷ Ces élections, prévues initialement en juin 2005, ont été retardées. Il est possible qu'elles soient à nouveau repoussées à la mi-mai 2006. Entretien avec Crisis Group, Bruxelles, février 2006.

⁸ Pendant la Première Guerre mondiale, la Force publique a chassé les Allemands hors du Rwanda et du Burundi et s'est avancée aussi loin que Tabora, en Tanzanie. Pendant la Seconde Guerre mondiale, les forces congolaises ont été utilisées contre les troupes italiennes en Éthiopie.

coup d'État, il a placé aux postes clés des officiers de sa tribu et de sa région natale, la province de l'Équateur, et éliminé violemment ceux qui appartenaient à d'autres groupes ethniques. Il prit la précaution de placer l'armée sous son contrôle direct. Il était par moment simultanément commandant en chef, chef du Conseil national de sécurité, ministre de la Défense et chef d'état-major de l'armée. Mobutu créa également une armée à double standard: les unités d'élite, comme la Division spéciale présidentielle (DSP) et sa tristement célèbre unité "Dragon", le corps parachutiste, ou le Service d'action et de renseignements militaires (SARM), bénéficiaient d'une formation, d'une rémunération et de conditions de vie préférentielles tandis que le reste de l'armée devait souvent recourir à l'extorsion pour joindre les deux bouts. Ceci causa sa perte. Le chevauchement des structures de commandement et la concurrence entre les différentes armes affaiblirent considérablement l'organe-même sur lequel il comptait pour tenir le pays. Lorsque l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) de Laurent Kabila envahit le pays en 1996, l'armée se désintégra et les rebelles prirent la capitale Kinshasa sans rencontrer trop de résistance.⁹

Certains éléments des unités d'élite privilégiées étaient très compétents et de nombreux officiers choisis par Mobutu (ceux qu'il considérait comme ses alliés) avaient été formés dans les meilleures écoles militaires en Europe, au Moyen-Orient et aux États-Unis. De même, le Congo avait un système interne assez cohérent d'enseignement militaire professionnel, bénéficiant de l'assistance de divers alliés occidentaux, avant que Mobutu ne tombe en disgrâce suite à ses nombreux abus. La plupart de ces éléments les plus compétents restent aujourd'hui en dehors des structures de sécurité, voire à l'extérieur du pays.¹⁰

Laurent Kabila comptait également beaucoup sur une unité d'élite, son Groupe spécial de sécurité présidentielle (GSSP). Sa tentative de réformer l'armée fut un désastre, en grande partie parce qu'il en avait confié la mission à un général rwandais, James Kabarebe, qui mit sur pied les nouvelles Forces armées congolaises avec des intérêts stratégiques rwandais en tête. De nombreux anciens soldats de Mobutu moururent de faim et par manque de soins médicaux au centre d'entraînement de Kitona, où ils avaient reçu l'ordre de se recycler, tandis que les Rwandais complotaient pour renverser Kabila, qu'ils

venaient juste d'installer au pouvoir. En 1998, suspectant un coup d'État imminent, Kabila ordonna à ses anciens alliés, le Rwanda et l'Ouganda, de quitter le pays. Loin d'obtempérer, ils envahirent le pays et déclenchèrent une guerre destructrice. En janvier 2001, Laurent Kabila fut assassiné par l'un de ses propres gardes du corps et son fils Joseph lui succéda.

Joseph Kabila n'avait pas non plus une grande confiance dans l'armée nationale, au sein de laquelle il considérait un certain nombre d'éléments comme hostiles. Il renforça encore la garde présidentielle avec des membres de la tribu de son père, les Lubakat, et créa son propre cabinet militaire présidentiel (la "Maison militaire"), en parallèle au commandement national.¹¹ La garde présidentielle, placée sous son contrôle direct, fut renforcée jusqu'à compter entre 12 et 15 000 hommes. De son côté, l'armée nationale est restée faible et mal formée, sa cohésion étant largement assurée par le Zimbabwe et l'Angola. La garde présidentielle, entraînée par l'armée angolaise, était dominée par des officiers katangais.

Les tares qui ont par le passé paralysé l'appareil de sécurité (rôle de l'armée confus, police faible, contrôle civil négligeable, tribalisme, salaires inégaux et corruption endémique) sont les mêmes problèmes qui minent les forces de sécurité actuelles. Sans assistance extérieure, les forces congolaises avaient à plusieurs reprises montré leurs limites face à des adversaires déterminés, que ce soit lors des deux guerres du Shaba (1977 et 1978) ou contre l'AFDL de Laurent Kabila (1998). L'armée d'aujourd'hui souffre exactement des mêmes maux: elle fut incapable de repousser à elle seule le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) en 1998, de faire face aux milices créées par ses voisins de l'est ou de mettre au pas les milices qu'elle avait elle-même mises sur pied, comme par exemple les Mai-Mai au Katanga.¹²

L'accord de paix de Sun City signé en 2002 a réparti le pouvoir entre les anciens belligérants, la société civile et l'opposition politique. L'accord a distribué les principaux postes civils du gouvernement de transition entre les signataires¹³ et formulé les premiers plans concernant la gouvernance, les élections, la réunification du pays, le désarmement et la réintégration des groupes armés. Néanmoins, la réforme du secteur sécuritaire ne fut que superficielle puisque les mesures pratiques d'intégration des diverses armées, des forces de police et des services

⁹ Entretien de Crisis Group avec Dr Jacques Ebenga, Kinshasa, novembre 2005; Jacques Ebenga et Thierry N'Landu, "The Congolese National Army: in Search of an Identity", dans *Evolutions and Revolutions: A Contemporary History of Militaries in Southern Africa*, Martin Rupyia (éditeur), Institute for Security Studies (Prétoira, 2005), pp. 63-81.

¹⁰ Il se peut que jusqu'à 30 000 anciens soldats soient encore hors du pays. Entretien de Crisis Group avec un expert en sécurité congolais, Kinshasa, septembre 2005.

¹¹ Décret n° 024/2002, repris dans *Le Palmarès*, le 25 février 2002.

¹² Voir Crisis Group, Rapport Afrique N°103, *Katanga: la crise oubliée de la RDC*, le 9 janvier 2006.

¹³ La question de savoir si toutes les parties au conflit devaient être considérées sur le même pied d'égalité ou si "l'armée" de Kabila intégrerait les autres forces a été longuement discutée. En fin de compte, c'est la seconde option qui a été retenue.

de sécurité furent remises à plus tard.¹⁴ En particulier, l'accord de Sun City n'a pas réussi à définir correctement les principes et mécanismes appropriés pour fusionner les diverses factions en une nouvelle armée nationale réellement unifiée.¹⁵ Par leur volonté de conserver des structures de commandement suffisamment faibles pour qu'aucune faction ne puisse en prendre le contrôle, les négociateurs ont créé des structures de pouvoir multiples et concurrentes. Aucune évaluation complète du secteur de la sécurité n'a été entreprise. Il n'y a eu par conséquent aucun effort systématique de réformer les services de sécurité sur la base d'un examen minutieux des risques, des besoins et des capacités.

Les lacunes de l'accord de Sun City reflètent en partie la nature consensuelle d'un accord de paix compliqué et trop longtemps attendu. La priorité était de neutraliser les milices et de mettre fin aux combats plutôt que de restructurer véritablement les services de sécurité. Bien qu'aucun ancien groupe belligérant n'ait refusé d'intégrer son armée, tous ont traîné des pieds, d'abord pour élaborer un plan concernant les centres d'intégration de l'armée, puis pour y envoyer leurs hommes en vue de leur intégration. À la fin de l'année 2003, les officiers d'état-major à Kinshasa et au niveau provincial étaient intégrés mais le déploiement des hommes sur le terrain est resté inchangé jusqu'au début de l'année 2005. Plus que la simple fusion de milices indisciplinées et désorganisées, une véritable réforme devrait inclure une restructuration en profondeur des forces armées ainsi qu'un recyclage des hommes. Cependant, pour de nombreux groupes armés, y compris ceux qui sont contrôlés par le président Kabila, l'intégration et la création de forces plus professionnelles serait une menace directe pour leur pouvoir aussi bien que pour leurs sources de revenus et de prestige.

Pour Kabila, le contrôle de l'armée (dont les anciennes Forces armées congolaises constituaient l'essentiel) était primordial pour réduire l'influence de ses adversaires politiques ainsi que de l'Ouganda et du Rwanda. Il lui permettait également de protéger les intérêts de sa base politique, essentiellement katangaise. Il estimait avec raison que, aussi longtemps qu'il serait à la présidence, il pourrait exercer une influence et un contrôle significatifs sur les questions de sécurité malgré la présence du vice-président Azarias Ruberwa, de la principale faction du RCD, à la tête de la Commission des affaires politiques et sécuritaires.¹⁶ Cet organe dispose en théorie du pouvoir

de diriger le Conseil supérieur de la défense, lequel comprend les principaux acteurs nationaux en matière de sécurité, mais sa première réunion n'eut lieu qu'en janvier 2005 soit dix-huit mois après la mise en place du gouvernement de transition.¹⁷ Kabila a maintenu la Garde présidentielle en tant que noyau d'une force de défense personnelle. Les autres dirigeants principaux ont conservé des contingents indépendants plus réduits.

La responsabilité principale de la sécurité incombe logiquement au gouvernement transitoire mais les politiques mises en œuvre sous la transition n'ont produit que des réformes limitées. La plupart des acteurs paraissent désireux de préserver la loyauté de leurs milices respectives pour garantir la possibilité d'un retour à la violence après les élections. Tout aussi importante, la nature "balkanisée" des services de sécurité reste intrinsèquement liée aux problèmes aigus de corruption que connaît le pays et à l'implication d'armées privées dans des activités illégales en tous genres.

La question des ressources est également essentielle dans l'équation sécuritaire. L'aptitude du gouvernement à payer la police et l'armée sera limitée bien au-delà du processus d'intégration. L'appui des bailleurs de fonds à la réforme du secteur de la sécurité n'a pas été à la hauteur des besoins. Si la communauté internationale a dépensé plus de deux milliards de dollars en RDC pour la seule année 2005, la plus grande partie a été affectée à la santé, à l'éducation et au transport.¹⁸ De plus, le financement de la réforme de la sécurité a davantage été centré sur des fonds de démobilisation plutôt que sur la consolidation de l'armée et de la police. Mais sans une amélioration réelle des structures de sécurité, le pays n'est qu'un château de cartes et les centaines de millions destinés aux élections risquent de ne pas rapporter beaucoup.

II. LA POLICE

A. RAPPEL DES FAITS

La police congolaise n'a jamais été capable d'assurer un minimum d'ordre ou de garantir l'application de la loi, et

major et de commandant de l'armée de l'air furent attribués au parti de Joseph Kabila, tandis que le RCD et le MLC reçurent respectivement le commandement de l'armée de terre et des forces navales.

¹⁴ Voir Crisis Group, Rapport Afrique N°44, *Temps couvert sur Sun City: la refondation nécessaire du processus de paix congolais*, le 14 mai 2002.

¹⁵ Accord global et inclusif (du 17 décembre 2002) et Acte final (du 2 avril 2003).

¹⁴ Voir Crisis Group, Rapport Afrique N°44, *Temps couvert sur Sun City: la refondation nécessaire du processus de paix congolais*, le 14 mai 2002.

¹⁵ Accord global et inclusif (du 17 décembre 2002) et Acte final (du 2 avril 2003).

¹⁶ Le partage de la structure de commandement fut une autre question épineuse. En fin de compte, les postes de chef d'état-

¹⁸ Il s'agit de dollars américains, comme dans l'ensemble du présent rapport.

figure même parmi les principaux responsables de violations des droits fondamentaux des citoyens. Continuellement restructurée, réorganisée et purgée, la police n'a jamais pu se développer en une force cohérente. Depuis la période coloniale, elle est fragmentée, mal équipée et mal entraînée; c'est le parent pauvre de l'armée.

Les Belges ont créé une "Force publique" unique pour remplir la double mission de sécurité intérieure et extérieure. Lorsque la formule s'est avérée inefficace après la Première Guerre mondiale, cette force a été scindée entre les garnisons et le service territorial, mais les deux étaient sous le contrôle du chef de la Force publique.¹⁹ Par ailleurs, la rotation périodique des effectifs vida la réforme de son sens. En 1933, le commandant observa que les "territoriaux" étaient incapables de mener "une opération sérieuse d'une portée quelconque", ce qui reste vrai pour la plus grande partie de la police aujourd'hui, excepté à Kinshasa.²⁰ En 1959, les forces territoriales sont devenues la Gendarmerie, et à l'indépendance l'année suivante, il y avait trois forces de police distinctes: la Gendarmerie, la police locale et la police des chefferies traditionnelles.

Fidèle au principe "diviser pour régner", Mobutu a manipulé ces forces les unes contre les autres par des remaniements répétitifs. En 1972, il a dissous la Police nationale. Il en a confié les fonctions à la Gendarmerie nationale, divisée entre la police et les paramilitaires,²¹ et transféré la gendarmerie du ministère de l'Intérieur à celui de la Défense, sous son contrôle direct. De nombreux policiers dont la loyauté était jugée suspecte ont été remerciés.²² La création de la Gendarmerie nationale au début des années 1970 a consolidé davantage le pouvoir de Mobutu mais n'a pas vraiment amélioré l'efficacité du maintien de l'ordre. La police locale, sous-financée, existait toujours. Ces deux forces avaient reçu une formation insuffisante et elles étaient si mal rémunérées qu'elles pillaient souvent les citoyens qu'elles étaient censées protéger.

Mobutu lança une autre réorganisation majeure en 1984. Il décentralisa la police et créa une Garde civile d'élite semblable à la Division spéciale présidentielle de l'armée. Celle-ci était mandatée pour effectuer les opérations normales de maintien de l'ordre et le contrôle des frontières. La mise en place d'un nouvel échelon d'unités de police d'élite et le remaniement de la hiérarchie consécutif furent perçus comme un effort supplémentaire d'en garantir la loyauté envers le Président. La Gendarmerie nationale continua d'opérer au niveau local. La police était bien plus présente dans les villes que dans les campagnes mais ni l'une ni l'autre n'était particulièrement efficace. À la fin du règne de Mobutu, il y avait à nouveau, comme à l'époque coloniale, trois entités séparées: la Garde civile d'élite, la Gendarmerie nationale et la police locale.

La chute de Mobutu apporta des changements à la structure de la police même si l'on ne peut parler de réforme proprement dite. En 1997, Laurent Kabila reconstitua en fait la Police nationale en fusionnant la Garde civile et la Gendarmerie nationale. Néanmoins, pendant la guerre, la police est restée largement désarmée et complètement marginalisée. Les tâches de routine telles que les arrestations de suspects étaient souvent remplies par les divers groupes armés, quand elles n'étaient pas négligées. Aujourd'hui, de nombreux officiers de police sont des soldats démobilisés, notamment des hommes de Mobutu, des *kadogos* ("les jeunes") des milices de Laurent Kabila, et des vétérans des "forces d'auto-défense populaire" actives pendant la guerre. Nombreux d'entre eux n'ont jamais reçu de formation policière formelle et sont étroitement alignés sur les structures de pouvoir locales.

Contrairement à ce qu'il a fait pour l'armée, l'accord de paix de Sun City n'a pas engagé les parties à créer une structure de police nationale intégrée.²³ En 2002, le gouvernement de transition adopta un décret provisoire qui autorisait la Police nationale à patrouiller sur l'ensemble du territoire national et supprimait les vestiges de décrets antérieurs concernant la Garde civile et la Gendarmerie nationale. Jusqu'à présent, à l'exception de Kinshasa, la police a été insuffisamment financée et mal formée, et elle est restée généralement inefficace. Le pays connaît un taux de criminalité élevé; le vol, le viol et la violence font partie du lot quotidien. La police n'a fait qu'aggraver les choses: alors que c'est à elle que revient la responsabilité première d'assurer la sécurité des élections d'avril 2006,²⁴ elle a souvent été associée à ces abus et s'est enrichie de façon éhontée. La corruption est endémique et les bailleurs de fonds doivent comprendre que la formation, les contrôles de sécurité et les changements des comportements doivent

¹⁹ Les garnisons étaient l'équivalent de l'armée; elles étaient responsables des menaces extérieures et de la sécurité des frontières. Les troupes territoriales étaient similaires à la police et étaient chargées du maintien de l'ordre.

²⁰ Sandra W. Meditz et Tim Merrill (éditeurs.), "Zaire: a country study", Federal Research Division, Library of Congress, Washington DC, 1994, à l'adresse Internet lcweb2.loc.gov/frd/cs/zrtoc.html.

²¹ Ibid.; voir également le colonel Mamadou Gueye Faye et Stéphane Jean, "Police Reform in the Democratic Republic of the Congo", dans Anicia Lalá et Ann M Fitz-Gerald (éditeurs.), *Providing Security for People: Security Sector Reform in Africa* (Londres, 2003).

²² Martin Rupyia (éditeur), *Evolutions and Revolutions: A Contemporary History of Militaries in Southern Africa*, Institute for Security Studies (Prétoiria, 2005).

²³ Seules les unités de police intégrées de Kinshasa ont été incluses dans l'accord.

²⁴ Décret présidentiel n° 05/026 du 6 mai 2005 relatif au plan opérationnel de sécurisation du processus électoral.

atteindre un certain niveau pour pouvoir entraîner des changements significatifs.

Les policiers vivent et travaillent souvent dans de mauvaises conditions. Leur paie est insuffisante et son versement est de plus en plus irrégulier à mesure que l'on s'éloigne de Kinshasa. Les Congolais appellent les policiers "les bras tendus" car ils réclament sans arrêt de l'argent. Les agents de Kisangani et de Mbuji-Mayi se sont plaints que leurs salaires ne leur étaient parfois pas versés ou seulement en partie et que leurs commandants s'appropriaient leurs rations alimentaires.²⁵ Les policiers qui assuraient la sécurité pendant le processus d'inscription sur les listes électorales, et qui se sont souvent rendus dans des zones reculées par leurs propres moyens, n'ont reçu que 10 misérables dollars par mois plus une indemnité journalière supplémentaire de 1 dollar provenant du fonds pour la sécurité des élections, et ce seulement à l'issue du processus d'inscription.²⁶

Le problème est encore plus grave dans l'est du pays où les policiers qui n'étaient pas en fonction avant la guerre ne sont pas enregistrés, et partant, ne sont pas payés. Il n'est pas rare que, dans un poste comptant douze policiers, sept soient enregistrés et rémunérés tandis que les cinq autres doivent se débrouiller comme ils le peuvent, généralement grâce à l'extorsion. Le manque de moyens est tel que papier et stylo sont des objets de luxe dans les postes de police. L'absence de prisons dans de nombreuses villes n'incite pas les policiers à procéder à des arrestations. Lorsqu'elles existent, les conditions dans les prisons sont si mauvaises que beaucoup de prisonniers, s'ils ne s'évadent pas, meurent de malnutrition. Les policiers territoriaux sont victimes d'une double discrimination: ils sont moins payés et reçoivent seulement une formation de six jours comparés à 90 et 180 jours pour les unités spécialisées. Leur formation s'est exclusivement orientée vers la sécurité des élections, ce qui les a mal préparés pour faire face aux menaces quotidiennes.²⁷ Sans formation appropriée, de nombreux policiers seront une source d'instabilité.

²⁵ Fin novembre 2005, le processus d'inscription électorale avait coûté la vie à 23 policiers: morts de faim, brûlés vifs ou tombés d'un camion en mouvement. Entretien de Crisis Group avec un haut responsable de la MONUC, Kinshasa, novembre 2005.

²⁶ Dans la période précédant les élections, les bailleurs ont créé un fonds de 48 millions de dollars géré par le PNUD et destiné à l'équipement et à la formation de la police chargée de sécuriser l'ensemble du processus.

²⁷ Ces cinq semaines couvrent cinq modules: l'éthique policière, le rôle de la police dans la sécurisation des élections, les notions de base des premiers secours, les structures de l'État, et les infractions en matière d'identification et d'inscription des électeurs. "Plan global de formation de la Police nationale congolaise", Police de la MONUC.

B. LES PLANS DE LA RÉFORME

Étant donné que les policiers n'ont pas été sérieusement impliqués dans les hostilités pendant les nombreuses guerres, les autorités congolaises et les bailleurs de fonds ont mis du temps pour entreprendre la réforme de la police. À son entrée dans le gouvernement de transition, chaque ancien belligérant avait droit à un certain quota au sein de ses services, dont un tiers devait être des "officiers", même s'ils n'avaient pas reçu la formation nécessaire. Tandis que les anciens rebelles ont eu des difficultés à trouver du personnel qualifié en nombre suffisant, à Kinshasa des officiers bien formés de l'ancienne Police nationale ont dû être licenciés. Comme à l'armée, la difficulté à trouver des officiers s'est fait particulièrement ressentir chez les Maï-Maï. Pendant l'intégration, il est apparu que la plupart d'entre eux n'étaient mentionnés dans aucun registre des effectifs de la police ou comme ayant reçu une formation, et que nombre d'entre eux étaient analphabètes.

Dans une large mesure, la police est sortie de la guerre affaiblie et marginalisée. Deux procédures sont en cours pour évaluer ses effectifs, l'une menée par le ministère de l'Intérieur, l'autre par une société sud-africaine. Mais ces deux évaluations semblent avoir rencontré des problèmes et la fiabilité de leurs conclusions est mise en doute. Les meilleures estimations indiquent que les diverses factions comptent un total de 70 à 80 000 hommes.²⁸

Suite à la nomination du haut commandement de la police et des inspecteurs provinciaux à la mi-2004, un séminaire national a eu lieu en août 2004. Le processus d'intégration s'est avéré terriblement compliqué, le transport difficile, et les possibilités de logement rares. Si bien que, en octobre 2004, la Commission conjointe sur la réforme du secteur de la sécurité, qui réunit les autorités congolaises et les bailleurs de fonds, abandonna l'intégration nationale et décida de poursuivre l'opération au niveau local.

La réforme de la police s'est poursuivie au cas par cas, en fonction de ce que les bailleurs individuels étaient disposés à fournir plutôt que sur la base d'un plan stratégique à long terme. Ces réformes n'ont pas été sans succès; à titre d'exemple, lorsque les élections ont été

²⁸ Secrétaire général de l'ONU, "Troisième rapport spécial du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo", S/2004/650, le 16 août 2004. Les responsables congolais appellent ces procédures d'évaluation des effectifs des "recensements". En plus du décompte du personnel, elles impliquent l'octroi de cartes d'identité contenant des informations détaillées qui sont également saisies dans une base de données de référence.

reportées en juin 2005, la police a dans l'ensemble bien géré les manifestations qui se sont déroulées à Kinshasa. Cependant, il n'y a pas vraiment de coordination entre les principaux bailleurs de fonds (France, UE, Afrique du Sud, Angola et police de la MONUC) en ce qui concerne la nature et la formation des services de police. Le gros des efforts porte sur Kinshasa et il n'y a pratiquement pas de plan à long terme. Ce n'est que très récemment qu'un "groupe de réflexion" sur la réforme de la police a été mis sur pied afin d'améliorer la coordination entre la MONUC, la Commission européenne, la mission de police de l'UE (EUPOL) et les agences bilatérales.

Une force policière de 38 000 hommes devrait être mise en place d'ici le mois d'avril pour assurer la sécurité des élections. Cette force comprendra trois types d'unités:

- des unités spécialisées de policiers mobiles, qui peuvent être déployées sans délai n'importe où dans le pays. Au total, elles compteront 9000 hommes et comprendront la Police d'intervention rapide et l'Unité de police intégrée. La première a été conçue pour pouvoir intervenir rapidement dans les grandes villes; 1000 de ses hommes ont été formés par l'Angola, 2000, par la France, qui prévoit d'en former encore 500. L'Union européenne a entraîné 1008 hommes de l'Unité de police intégrée, dont la majeure partie garde les institutions de transition à Kinshasa.²⁹ En outre, la MONUC a en 2004 formé 370 agents de la Police intégrée pour assurer la stabilité à Bunia;
- les forces territoriales, locales et décentralisées. Chaque province et la capitale Kinshasa ont leur propre branche, supervisée par l'Inspecteur général de la Police; celui-ci a deux adjoints, l'un chargé des opérations, l'autre de la logistique. Ces forces s'occupent des infractions locales comme celles du code de la route. Les effectifs visés sont entre 20 et 25 000 hommes mais ils pourraient varier selon le nombre de bureaux de vote.³⁰ La plupart sont actuellement formés par la MONUC. L'Afrique du Sud a déjà entraîné environ 300 membres du Groupe mobile d'intervention (GMI);
- des services spécialisés comme la police judiciaire, qui est soit intégrée dans les unités de police, soit attachée auprès de tribunaux.³¹

²⁹ La formation de l'Unité de police intégrée, qui devait initialement être terminée à la fin de l'année 2005, continuera sans doute jusque fin 2006.

³⁰ La loi électorale, que le parlement débattait encore début février, déterminera le nombre de bureaux de vote.

³¹ Pour la perspective historique de la réforme du secteur de la sécurité pendant la transition, voir Henri Boshoff, "Summary

À la différence de l'armée, la police n'a pas été intégrée au niveau national. Des efforts ont été fait pour intégrer les diverses factions dans des unités spécialisées mais pas la police territoriale. Pour cette dernière, les agents en place ont été maintenus et la formation a été décentralisée au niveau provincial. Étant donné que la plupart des policiers congolais n'ont reçu aucune formation ces dix dernières années, il est prévu que six centres soient établis à Kinshasa, Lubumbashi, Kisangani, Mbandaka, Bukavu et Matadi.³² Le processus d'intégration de la police s'est bien déroulé dans les échelons supérieurs mais il a été plus problématique dans les rangs inférieurs. Excepté à Kinshasa et Kisangani, la formation des nouveaux agents a été d'une lenteur exaspérante; seuls 5000 hommes ont été formés à ce jour. Une tendance préoccupante étant donné les conditions d'insécurité, qui met en danger l'investissement considérable mis dans l'organisation des premières élections libres et justes depuis près de cinquante ans.

La formation décentralisée de la police territoriale (locale), qui a commencé en janvier 2005, a requis la participation d'instructeurs bien plus nombreux que les 160 dont disposait la MONUC et il a fallu compter sur 765 instructeurs Congolais. En décembre 2005, 17 500 hommes auraient reçu une formation limitée: principalement axée sur les élections, cette formation n'accordait qu'une importance étonnamment faible aux compétences policières de base relatives aux enquêtes criminelles ordinaires (conduite à tenir sur les lieux du crime, arrestations, interrogatoires, prise de dépositions, collecte des preuves, protection des enfants et violence sexuelle).

Les unités spécialisées ont été mieux formées. Mais dans la pratique, la coordination entre les bailleurs de fonds, qui sont divisés sur la nature de ces unités, reste problématique dans le meilleur des cas. Doivent-elles servir en tant que police civile, sans armes meurtrières, ou comme une force anti-terroriste? La différence d'approche était évidente pendant la gestion des manifestations qui ont suivi le report des élections en juin 2005. Alors que la plupart des policiers ont fait du bon travail, les unités formées par les Angolais ont adopté une approche musclée de contrôle de la foule. Cet état des choses est d'autant plus compliqué que beaucoup de policiers sont d'anciens militaires.

La formation d'unités additionnelles, de la police judiciaire par exemple, est actuellement à l'étude. Quelques 1000 agents de cette police spécialisée seront basés à Kinshasa mais globalement, plusieurs milliers devraient suivre un

Overview of Security Sector reform Processes in the DRC", Institute for Security Studies Situation Report, 6 janvier 2005.

³² Cette formation semble avancer plutôt lentement. En décembre 2005, le centre de Kisangani a connu des problèmes de transport et était loin d'être opérationnel.

cours de perfectionnement. La France compte créer une académie pour la police judiciaire. D'autres projets concernent également la formation des polices des frontières, des télécommunications et des renseignements.

Comme indiqué plus haut, un fonds international de 48 millions de dollars a été créé pour fournir à la police l'essentiel de son équipement.³³ Ce fonds est géré par le PNUD et est destiné à l'achat de véhicules, d'uniformes ainsi que de matériel de bureau et de communication. Certains ont cependant exprimé leur inquiétude quant à la lenteur des décaissements étant donné la proximité des élections, particulièrement en ce qui concerne les unités en dehors de la capitale. Par exemple le Groupe mobile d'intervention de Kisangani est tout sauf mobile. Il est généralement incapable de se rendre rapidement sur les lieux de crime.³⁴

C. LE RÔLE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

La communauté internationale a aidé l'État congolais à mettre en place un petit nombre d'unités de police très efficaces et de façon remarquablement adaptée. Les principaux acteurs (la MONUC, l'UE, la France et l'Angola) ont chacun entraîné leur propre unité spécialisée, généralement à Kinshasa, selon des méthodes et dans des structures disparates. Ceci rend difficiles les opérations communes et la gestion générale des unités. Ce n'est que tout récemment que la MONUC et l'UE ont entrepris de former la police territoriale locale, qui jouera le plus grand rôle en matière de sécurité pendant le processus électoral. Cependant, les bailleurs de fonds ayant eu tendance à se concentrer sur les élections, ils ont essentiellement créé une police efficace pour le contrôle de la foule mais ont négligé les autres fonctions de base. Partant de l'hypothèse que l'armée s'en chargera, peu d'efforts ont été faits pour s'attaquer à la violence qui affecte depuis longtemps les campagnes, en particulier au Katanga et dans l'est du pays.

1. L'Union européenne et ses États membres

Si elle contribue de façon significative au processus de transition en RDC, l'Union s'est intéressée à la réforme du secteur de la sécurité plus tardivement que nombre de ses États membres. Cela s'explique en partie par le fait que les institutions mises en jeu, à savoir la Commission et le Conseil, ont une compréhension quelque peu différente

de la réforme du secteur de la sécurité (encore qu'elles travaillent actuellement à l'élaboration d'un concept commun).³⁵ La Commission conçoit la réforme comme un élément du programme de bonne gouvernance de l'Union et préfère un "concept de sécurité au sens large, mettant l'accent non seulement sur la sécurité externe... mais de plus en plus sur... la sécurité humaine, tant en termes de sécurité physique des individus [que] de protection de leurs droits."³⁶ Le Conseil semble avoir une compréhension plus restreinte de son mandat en matière de sécurité mais il reconnaît également que la majeure partie de l'intervention de l'Union nécessitera un mélange d'éléments civils et militaires, une idée qui a déjà mené à la création d'une cellule de planification militaro-civile au sein de son secrétariat.³⁷ D'après le Haut Représentant Javier Solana: "pour que les missions de la PESD [Politique européenne de sécurité et de défense] soient durables, les initiatives civiles et militaires ainsi que les programmes à long terme de l'UE en matière de développement et de prévention des conflits doivent être mieux coordonnés. Nous devrions mettre sur pied des équipes militaires et civiles intégrées [chargées de la réforme du secteur de la sécurité], qui couvriraient la gamme complète des compétences nécessaires".³⁸

La Commission et le Conseil ont adopté ensemble en 2005 une stratégie pour l'Afrique³⁹ dont le but est d'établir un cadre global unique pour les relations UE-Afrique sur le long terme, afin d'aider le continent à atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement d'ici 2015. Il importe ici de souligner que la stratégie de l'Union donne la priorité à la paix et à la sécurité en tant que conditions préalables à un développement véritable; elle reconnaît l'importance de la réforme du secteur de la

³³ "Projet d'appui à la sécurisation des élections en RDC", document conjoint du PNUD et de la Commission électorale indépendante (CEI).

³⁴ Entretien de Crisis Group avec des officiers de police, Kisangani, décembre 2005.

³⁵ En juillet 2005, le Comité politique et de sécurité (COPS) du Conseil a donné mandat au secrétariat du Conseil d'élaborer, en coopération avec la Commission, un projet de concept de l'UE pour la réforme du secteur de la sécurité pour les missions de la PESD. En parallèle, la Commission doit, en étroite collaboration avec le secrétariat du Conseil, élaborer son propre concept de réforme du secteur de la sécurité. Le but est de fusionner ces concepts en une stratégie globale de réforme du secteur de la sécurité de l'UE avant la fin de la présidence autrichienne actuelle à la fin du mois de juin 2006.

³⁶ Document de base des services de la Commission sur la réforme du secteur de la sécurité, p. 2

³⁷ "Concept de l'UE pour le soutien apporté dans le cadre de la PESD à la réforme du secteur de la sécurité", Conseil de l'Union européenne 12566/05, paragraphes 22 et 23.

³⁸ "Contribution apportée par le Haut Représentant de l'UE Javier Solana à la stratégie de l'Union pour l'Afrique", le 21 novembre 2005, Conseil de l'Union européenne. S377/05.

³⁹ "Communication sur la stratégie de l'UE pour l'Afrique: vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique", COM 2005 (489); "L'UE et l'Afrique: vers un partenariat stratégique", 15702/1/05..

sécurité et s'engage à "renforcer le soutien [de l'UE] à la reconstruction post-conflit en Afrique [en vue de] garantir une paix et un développement durables. Nous appuierons en particulier... les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration ainsi que les programmes de réforme du secteur de la sécurité".⁴⁰

À bien des égards, l'UE s'est maintenant bien positionnée dans les secteurs principaux. Suite à une demande officielle du gouvernement de transition en octobre 2003 d'obtenir une aide pour mettre sur pied une Unité de police intégrée (UPI), le Comité politique et de sécurité du Conseil a convenu en décembre 2003 que l'UE devrait soutenir ce projet par trois actions majeures:

- la rénovation d'un centre de formation et la fourniture du matériel de base;
- la formation; et
- des services de conseil, de suivi et de tutorat.⁴¹

La Commission utilise les ressources du Fonds européen de développement (FED) et des contributions en nature des États membres pour la mise en œuvre des deux premières. Son intervention inclut l'assistance technique, la réhabilitation du quartier général des opérations, la fourniture d'équipement et la formation. Ces projets, dont le budget s'élève à 9 millions d'euros, ont débuté en mai 2004 et dureront jusqu'en décembre 2006.⁴² Il s'agit d'une somme modeste étant donné l'ampleur de la tâche qui doit être réalisée pour amener des forces en piteux état à un niveau raisonnable. La mise en place effective de l'Unité de police intégrée a commencé en janvier 2005; 1008 hommes ont été maintenant partiellement formés.⁴³ La formation de base étant en grande partie accomplie, le nouvel objectif consiste désormais à utiliser cette force en tant qu'escorte des autorités de transition. Elle pourra également être appelée à soutenir les autres forces de police pour le maintien de l'ordre à Kinshasa. La Commission a également versé une contribution de 24 millions d'euros par l'intermédiaire d'un fonds du PNUD pour la sécurité des élections, l'objectif

étant la formation des 38 000 policiers pour répondre aux besoins lors des élections.

En décembre 2004, le COPS a mis en place à Kinshasa une mission civile de gestion des crises, l'EUPOL, qui est responsable de la troisième et dernière forme d'appui de l'Union européenne à l'UPI (conseil, suivi et tutorat) pendant un an.⁴⁴ Cette mission n'est devenue opérationnelle que le 1^{er} mai 2005,⁴⁵ d'une part en raison de difficultés du Conseil à trouver une position commune sur la forme de la mission, et d'autre part parce que les capacités de gestion des crises de l'Union sont toujours en cours de perfectionnement. La lenteur du processus décisionnel et des procédures d'application au sein de l'Union combinée à la lenteur de la réactivité congolaise ont fait perdre un temps précieux.⁴⁶

En octobre 2005, Javier Solana a émis plusieurs recommandations importantes à l'intention d'EUPOL. Les principales recommandations concernaient le maintien de la mission après les élections, l'augmentation de ses effectifs grâce à dix observateurs supplémentaires et l'extension de son mandat afin qu'elle puisse jouer un rôle plus important dans la coordination entre les bailleurs de fonds en matière de réforme du secteur de la sécurité. Le mandat de la mission a effectivement été prolongé d'un an en novembre 2005 et ses effectifs sont passés de 19 à 24 officiers de police en janvier 2006.⁴⁷

⁴⁰ "L'UE et l'Afrique", op. cit., arts. 4 et 4a.

⁴¹ Action conjointe du Conseil, 2004/494/PESC, 17 mai 2004.

⁴² Les 9 millions d'euros proviennent de divers fonds de l'UE gérés par la Commission. Celle-ci finance la formation et l'équipement jusqu'à 7 millions d'euros; le reste provient du budget de la Politique étrangère et de sécurité commune et des États membres. La Commission a entièrement financé la formation de l'Unité de police intégrée, dont l'équipement de combat a été financé par les États membres par le biais d'accords bilatéraux, étant donné que le FED est soumis aux directives d'éligibilité du CAD/OCDE pour l'aide publique au développement (APD), qui interdit de verser des aides pour l'achat d'armes et de munitions. Voir également la section IV C (1) et la note de bas de page 108 ci-dessous.

⁴³ Voir la note de bas de page 31 ci-dessus.

⁴⁴ Action conjointe du Conseil 2004/847/PESC, 9 décembre 2004. C'est la chaîne de commandement standard pour les missions de la PESD qui s'applique: le COPS, sous le contrôle du Conseil, est responsable du contrôle politique et de l'orientation stratégique; le Conseil (ou le COPS au nom du Conseil) prend les décisions concernant les objectifs et la fin de la mission, y compris, le cas échéant, la modification de la chaîne de commandement et du plan d'opérations; le chef de la mission reçoit les orientations politiques du Représentant spécial de l'Union, Aldo Ajello.

⁴⁵ La mission est dirigée par le commissaire de police portugais Adílio Custódio; son personnel est originaire du Portugal, de Belgique, d'Italie, de Suède, de France, des Pays-Bas et d'autres pays qui ne font pas partie de l'UE comme la Turquie et le Canada. Le budget d'EUPOL pour 2005 était de 4 370 000 euros (provenant du budget de la PESC), auquel s'ajoutent des contributions en nature (équipement, personnel) du Portugal, de la Belgique, de la République tchèque, de l'Allemagne et de la Hongrie, ainsi qu'une aide financière supplémentaire des Pays-Bas, du Royaume-Uni, du Luxembourg, de l'Irlande, du Danemark et de la Suède.

⁴⁶ Afin d'assurer l'efficacité de la mission en RDC, il est requis du personnel de l'EUPOL qu'il soit francophone. Cette exigence n'a pas facilité le recrutement de candidats qualifiés des États membres. Entretien avec Crisis Group, Bruxelles, le 10 novembre 2005.

⁴⁷ L'effectif total de la mission, personnel d'appui compris, atteindra 38 personnes. Bien que le développement de l'Unité de police intégrée soit la priorité, l'EUPOL appuiera également

Suite au retard de déploiement de la mission, des crédits de 2005 ont été reportés (aucun nouveaux crédits n'ont été affectés) et l'EUPOL apportera à l'Unité de police intégrée une formation continue supplémentaire en matière de droits de l'homme, de contrôle de la foule et de tir. L'extension du mandat de la mission préconisée par Solana sera examinée par le Conseil en même temps que les recommandations de la cellule de réflexion sur la police, attendues pour la mi-mai 2006.

En octobre 2005, le président Kabila a demandé à l'UE de former une autre unité de police intégrée de 500 hommes avant les élections. La Commission avait accepté et projetait d'utiliser des fonds affectés à l'appui du processus électoral. Cependant, étant donné que l'Unité de police intégrée initiale de 1008 hommes n'est pas encore entièrement formée et que les 500 agents supplémentaires pourraient ne pas être opérationnels avant les élections, il n'est pas certain que cette formation supplémentaire ait lieu.⁴⁸

Parmi les États membres de l'UE, la France a entraîné et équipé 2000 membres de la Police d'intervention rapide pour un coût de 2 millions d'euros et a détaché un officier supérieur pour assister le commandant de cette force pendant deux ans.⁴⁹ Douze des dix-neuf instructeurs de l'Unité de police intégrée et dix membres de l'EUPOL ont également été envoyés par la France, qui prévoit d'augmenter cette assistance après les élections. L'aide française à la réforme du secteur de la sécurité est répartie entre trois ministères, ceux de la Défense, de l'Intérieur et des Affaires étrangères. Au contraire, l'Unité stratégique du Premier ministre britannique a

l'EUSEC et la MONUC dans le cadre de son mandat renforcé. Bien qu'il n'y ait aucune structure formelle de coordination entre ces deux missions de l'UE, elles sont en contact et échangent des informations, et les responsabilités de l'armée et de la police se chevauchent naturellement. Par exemple, l'EUSEC couvre certains aspects civils comme les douanes et la police; l'EUPOL peut offrir une expertise policière aussi bien à l'EUSEC qu'à la MONUC si nécessaire. Jusqu'ici, l'EUPOL a en grande partie fonctionné séparément de la MONUC, bien que l'établissement de l'Unité de police intégrée ait soulagé les Casques bleus de certaines tâches de protection de personnalités importantes à Kinshasa.

⁴⁸ Entretiens avec Crisis Group, Bruxelles, novembre 2005 et février 2006.

⁴⁹ Toutes les unités de la Police d'intervention rapide ont été intégrées selon des quotas prédéterminés des polices de l'ancien gouvernement, du MLC et du RCD. La police des Mai-Mai n'a pas été incluse. La France projette d'envoyer des unités de cette catégorie dans des écoles de police au Cameroun et au Sénégal, pour des formations de courte durée. La formation d'un bataillon de la Police d'intervention rapide de 500 hommes coûte autour de 80 000 €. Entretien de Crisis Group avec Franck Paris, directeur adjoint pour l'Afrique centrale, ministère des Affaires étrangères, Paris, décembre 2005.

développé un système de prise de décision unique et a plaidé énergiquement pour une approche européenne unifiée. Le département britannique de développement (DFID) a depuis 2004 apporté un appui technique bilatéral à la réforme de la police, principalement pour les élections. Il a affecté 8 millions de livres sterling à la formation et à l'équipement de la police chargée de la sécurité des élections⁵⁰ et il a fourni du matériel radio pour un montant de 253 000 livres. De tous les bailleurs de fonds, le Royaume-Uni est probablement celui qui est allé le plus loin dans l'élaboration de directives générales sur la politique de réforme du secteur de la sécurité. Selon un responsable du DFID, celui-ci projette d'"augmenter son soutien aux programmes de réforme du secteur de la sécurité l'année prochaine... [une démarche] essentielle à la stabilité et à la paix avant et après les élections".⁵¹

2. L'Angola

L'Angola est activement impliqué en RDC depuis que Laurent Kabila a commencé son ascension vers le pouvoir en 1996. Il a mené campagne avec le soutien d'une large alliance de voisins de l'Afrique centrale et australe. Ces deux pays ont une frontière commune de 2511 kilomètres et partagent le risque que cela implique en termes de sécurité. Parce qu'ils appartenaient à des camps opposés pendant la guerre froide, l'Angola et le Congo ont souvent soutenu des mouvements de guérilla chez l'autre, ainsi que des tentatives directes de déstabilisation. L'intérêt immédiat de l'Angola à l'époque était d'interdire au mouvement rebelle UNITA (Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola) l'accès au refuge dont il bénéficiait au Congo sous Mobutu et de capturer les membres du Front pour la libération de l'enclave de Cabinda (FLEC), qui réclame l'indépendance pour cette enclave riche en pétrole.⁵²

L'Angola cherche non seulement à protéger ses intérêts pétroliers mais également à accéder au barrage d'Inga, qui pourrait potentiellement alimenter le pays entier en électricité. L'Angola et le Congo sont finalement devenus des alliés proches lorsque Laurent Kabila a demandé à Luanda d'intervenir au moment où le Rwanda et l'Ouganda ont tenté en 1998 de renverser son gouvernement

⁵⁰ 4 millions de livres ont été déjà versés.

⁵¹ Correspondance par courriel de Crisis Group avec Patrick Merienne, conseiller en conflits, African Conflict and Humanitarian Unit, DFID, le 24 novembre 2005.

⁵² En janvier 2005, plusieurs officiers du FLEC ont été arrêtés par les services de renseignement congolais au Bas-Congo et livrés à l'Angola. Le chef des services de renseignement, José Djamba, a été démis de ses fonctions à cette occasion. Le président Kabila n'a pas été satisfait du résultat car il avait toujours affirmé qu'il n'y avait plus de FLEC dans la région. Entretien de Crisis Group avec de hauts responsables provinciaux, Matadi, novembre 2005.

sous couvert de l'insurrection du RCD. Les troupes angolaises bloquèrent l'accès à la capitale puis empêchèrent la retraite des troupes rebelles et rwandaises.

En vertu d'un accord bilatéral, c'est un général angolais qui est responsable des efforts d'intégration de la police et de l'armée congolaises. Les Angolais ont entrepris un programme de formation pour 3800 policiers, 80 membres d'une brigade criminelle et 40 instructeurs de police. Luanda envisage actuellement la formation de trois bataillons supplémentaires chargés du contrôle des foules. Dès le départ, le programme a été très complet, incluant non seulement la formation mais également la fourniture d'équipement, de moyens de transport, d'armes et de munitions, de nourriture et de soins médicaux ainsi que d'un centre de formation à Kasangulu. La formation est semblable à celle qui est donnée aux brigades anti-terroristes. Conçue à l'origine pour durer 90 jours, la durée de la formation a dû être doublée suite aux conditions physiques insuffisantes des stagiaires. En raison de l'absence quasi-totale de capacité locale, le coût de ces programmes est passé de 8 millions à 18 millions de dollars. Les Angolais se sont plaints du manque de coordination entre les bailleurs de fonds et de l'absence d'un programme de formation uniforme.⁵³

3. L'Afrique du Sud

Le rôle crucial qu'elle a joué dans les négociations qui ont mené à la fin de la dernière guerre et ses nouvelles positions en Afrique centrale et au sein de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) l'ont naturellement amenée à prendre des responsabilités importantes dans la réforme du secteur de la sécurité. Elle a passé un accord avec la RDC aux termes duquel elle organise divers programmes de formation. Deux groupes de vingt policiers suivent actuellement des cours en Afrique du Sud sur le renseignement, les opérations et la lutte contre la criminalité. Quelque 300 hommes ont été entraînés à Kinshasa et équipés pour la gestion des foules et 80 commandants opérationnels ont été entraînés en Afrique du Sud avec le concours financier des japonais et des suisses. L'Afrique du Sud compte utiliser les mêmes programmes de formation que les Français. Un cours spécial de commandement sera dispensé à 30 policiers, pour lequel l'équipement ne sera pas fourni. La facture totale s'élève à 5 millions de dollars mais les Sud-africains soulignent que, en fin de compte, c'est le budget congolais qui doit financer la réforme du secteur de la sécurité.⁵⁴

4. Les Nations unies

⁵³ Entretien de Crisis Group avec le chef de la coopération militaire angolaise, Kinshasa, novembre 2005.

⁵⁴ Entretien de Crisis Group avec l'ambassadeur sud-africain Sisa Ngombane, Kinshasa, novembre 2005.

Le rôle premier de la MONUC dans la réforme du secteur de la sécurité revient à la Commission conjointe co-présidée par le Représentant spécial du Secrétaire général, l'ambassadeur William Swing, et le Vice-Président Ruberwa. La MONUC, qui soutient également le travail des deux sous-commissions sur la réforme de la police et de l'armée, mène deux types d'opérations: un programme militaire, qui est de loin le plus important, et le programme de formation de la police (la police de la MONUC). Ce dernier s'est concentré sur la formation des instructeurs de police et des 350 hommes qui composaient initialement l'Unité de police intégrée, qui ont été déployés à Bunia à la mi-2004. En 2005, la MONUC a formé 765 instructeurs de police congolais qui, avec 160 instructeurs de la MONUC, entraînent actuellement les policiers territoriaux qui assureront la sécurité des élections.⁵⁵

Reconnaissant le risque de violence politique accrue dans les villes à mesure que la saison électorale avance, le secrétaire général Kofi Annan a demandé et obtenu 841 policiers additionnels pour la MONUC.⁵⁶ 625 de ces derniers vont former cinq unités supplémentaires de 125 personnes chacune devant opérer en coopération avec la Police nationale. En réponse à l'augmentation des troubles urbains au Katanga, deux de ces unités ont été déployées à Lubumbashi en janvier 2006. Les autres renforts sont employés pour conseiller approximativement 20 000 éléments de la police territoriale congolaise.⁵⁷ La MONUC a par ailleurs développé un nouveau concept d'opérations d'appui de police: il vise à intégrer son personnel dans les structures congolaises plus qu'envisagé au départ, y compris le détachement de policiers haut gradés de la MONUC auprès du quartier général et des inspecteurs provinciaux en tant que conseillers en planification et en gestion des opérations. Ces éléments contribueraient en outre au renforcement des capacités, depuis la base vers le sommet.⁵⁸

D. L'ÉTAT DES LIEUX

La réforme de la police a reçu beaucoup moins d'attention que la restructuration de l'armée mais elle a enregistré quelques modestes succès. A l'occasion des manifestations du 30 juin 2005, la police a généralement fait bonne impression. Elle a mis fin aux protestations dans les rues et dispersé la foule. Près de 2500 agents de la Police d'intervention rapide et 1000 autres de l'Unité de police intégrée ont été déployés lors cette opération. Cependant, le

⁵⁵ À la fin de novembre 2005, la MONUC affirmait en avoir formé 17 855.

⁵⁶ Résolution 1621 (2005) du Conseil de sécurité de l'ONU, 6 septembre 2005.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Rapport spécial du Secrétaire général de l'ONU sur les élections en République démocratique du Congo, 26 mai 2005.

Président Kabila n'a qu'une confiance limitée dans cette force et il a posté dans la capitale environ 600 policiers formés par les Angolais par mesure de précaution au cas où les unités de police non recyclées s'avèreraient peu fiables.⁵⁹ Il est important d'assurer un appui continu aux unités qui sont formées. Comme l'a montré la réforme de l'armée, même des unités bien entraînées et bien équipées peuvent se diviser ou se retourner contre la population locale si les hommes ne sont pas payés régulièrement et encadrés par un commandement responsable et non politisé.

Bien que la Police nationale soit en théorie une structure unifiée, son organisation pratique reflète les divisions qui existaient entre les organisations auxquelles elle succède et la diversité des origines de son personnel. La formation inégale de ses éléments pose de graves problèmes au niveau des officiers. Les policiers sont payés non pas selon leur grade mais selon leurs fonctions. Par ailleurs, la hiérarchie a mis un certain temps à reconnaître les fonctions et les grades des anciens officiers de police rebelles. La commission chargée d'examiner les grades dans les différents corps de la police n'a commencé ses activités qu'en septembre 2005. Ceci a créé des tensions. Des officiers appartenant aux anciennes forces congolaises reçoivent un traitement convenant à leur rang tandis que ceux des autres factions doivent se contenter d'un salaire de simple policier. Il est donc important que le recensement des effectifs qui est en cours tienne compte des grades.

Excepté les unités spéciales qui sont entraînées et équipées par les bailleurs de fonds, la plupart des corps de police souffrent des mêmes problèmes que l'armée, et ces problèmes sont même parfois plus graves, mais ils reçoivent moins d'attention de la part de la communauté internationale. Il est nécessaire de commencer par un décompte fiable des effectifs. On estime aujourd'hui que les forces de police comptent entre 90 et 120 000 hommes mais le nombre visé pour la future police est plus proche de 40 000. À la différence de ce qui s'est passé pour la réforme de l'armée, on n'a pas donné le choix aux policiers d'être démobilisés, bien que certains soient assez âgés. Ces chiffres ne prennent pas en considération les forces spécialisées comme la police de l'immigration ou le personnel de l'Agence nationale des renseignements (ANR), pour lesquelles aucune intégration n'est prévue et qui constituent des structures parallèles échappant aux chaînes de commandement traditionnelles. Dans la ville de Goma, dans l'est du pays, de nouveaux officiers de l'ANR ont été nommés en octobre 2005 sans l'approbation préalable du ministre de l'Intérieur.

Il n'y a pas eu non plus de véritable réflexion sur la structure en général et les rôles joués au sein de la police, ni d'évaluation complète des besoins de la police ou des

ressources du gouvernement. Il en résulte que ce sont les bailleurs de fonds qui doivent payer la facture et que les Congolais n'ont presque aucun contrôle sur les forces de police dont ils auront la charge sur le long terme. Les bailleurs ont formé différentes unités selon les préférences, les philosophies et les pratiques nationales. Cette approche rappelle trop l'ère Mobutu, lorsque les unités d'élite privilégiées prospéraient tandis que les unités ordinaires étaient négligées. Le décret sur la sécurité électorale et le Plan global de réforme mettent l'accent sur la mise en application de la réforme de la police mais aucun des deux ne prend en compte l'ensemble des menaces qui pèsent actuellement sur le pays ni ne fait une évaluation réaliste des moyens disponibles pour le développement d'une force durable.⁶⁰

De nombreux délits continuent d'être impunis. Bien que la violence sexuelle soit largement répandue, aucune brigade spécialisée en la matière n'a été mise sur pied.⁶¹ Les enfants ne reçoivent aucun traitement spécial et sont souvent arrêtés par la police. Par exemple, avant Noël 2005, le gouverneur de Kinshasa tenait à nettoyer les rues de la capitale et il a envoyé les enfants dans les provinces, où ils étaient des étrangers. En novembre 2005, plusieurs centaines d'enfants ont été arrêtés sur ordre administratif du gouverneur plutôt que de l'inspecteur général de la police, ce qui a créé des tensions entre les autorités judiciaires et administratives. Étant donné les conditions très difficiles prévalant dans la plupart des prisons, des ONG ont pris l'initiative de nourrir ces enfants.⁶²

Cependant, la réforme de la police ne tient pas compte de la menace la plus importante, à savoir les graves conséquences de l'insécurité qui perdure, en particulier au Katanga et dans l'est du pays. L'attention est concentrée sur les élections et la formation de la police en matière de contrôle des émeutes dans les villes, surtout à Kinshasa plutôt que sur les décès liés à la guerre. Chaque jour, on enregistre encore 1200 de ces décès, dont la plupart sont dus à la malnutrition et à des maladies normalement faciles à prévenir, en raison du délabrement des infrastructures et services de santé dans les zones frappées par la guerre. L'armée étant trop sollicitée, des unités spécialisées devraient être déployées à la campagne pour aider à combattre les groupes armés qui s'attaquent à la population locale. Les experts estiment qu'il y a un vide dans le système de sécurité étant donné que la police se concentre sur les grandes villes

⁵⁹ Entretien de Crisis Group avec un officier supérieur de la MONUC, Kinshasa, novembre 2005.

⁶⁰ Décret présidentiel 05/026 du 6 mai 2005 concernant le plan opérationnel pour la sécurité du processus électoral; la police de la MONUC, "Plan global, formation de la police nationale congolaise" (2005).

⁶¹ Entretien de Crisis Group avec le chef de la police de la MONUC, le commissaire divisionnaire Daniel Cure, Kinshasa, novembre 2005.

⁶² Crisis Group, rapport *Katanga*, op. cit.

alors que les petites villes et les campagnes sont la plupart du temps laissées à elles-mêmes. Par le passé, c'est plutôt l'armée qui intervenait dans de tels cas et elle a commis de nombreux abus des droits de l'homme car les soldats ne sont pas formés pour s'occuper des civils. Sur le long terme, une force spéciale (similaire à la gendarmerie de préférence) doit être mise en place pour assurer la sécurité dans les campagnes, ce qui permettrait à l'armée de se consacrer aux menaces extérieures. Les combats commencent souvent avec une poignée d'hommes armés et dégénèrent avant que l'armée n'intervienne. L'incident de Kilwa, au Katanga, est un cas typique: le 14 octobre 2004, seulement six ou sept hommes sont parvenus à prendre contrôle de la ville en quelques heures. Avant qu'une armée n'ait brutalement restauré l'ordre, l'incident avait déjà fait plus d'une centaine de morts. Une police locale mieux armée et mieux entraînée pourrait s'occuper de ce genre de problèmes, l'armée étant alors libre de se concentrer sur la défense des frontières et de s'attaquer à des groupes armés plus importants comme les FDLR. Une telle démarche serait une première étape majeure dans la mise en place d'un climat sécuritaire normal en RDC.

Dans la dernière ligne droite avant les élections, les capitales provinciales risquent de connaître des troubles sérieux. Les policiers y sont souvent âgés, peu entraînés et mal équipés, et ils semblent incapables de faire face aux gangs de jeunes utilisés par les dirigeants politiques pour leurs actions d'intimidation. À Kisangani, ces groupes ont pris des noms comme Bana États-Unis, Bana Chine, Ligue arabe, Kata moto, Monde arabe, Anti-terroristes. Au Katanga, ce sont la Brigade des martyrs, les Zoulous, les GSS, les Enfants perdus, la Brigade rouge, les Invisibles, les Amazones et les Scorpions.

Bien que l'inspecteur général soit théoriquement le chef de la police congolaise, le ministre de l'Intérieur l'a dépouillé d'un certain nombre de ses pouvoirs. Le ministre est censé suivre les propositions de l'inspecteur général quant à la nomination de nouveaux policiers mais il a tendance à les ignorer et à choisir ses propres candidats. Cette pratique a institutionnalisé une double chaîne de commandement et alimente la corruption. Quelques-unes des meilleures unités de police de Kinshasa sont louées à des fins de sécurité privée et on peut les voir garder les entrées de villas luxueuses. On devine facilement que de tels services ne bénéficient pas réellement à l'unité dans son ensemble mais plutôt à une poignée d'individus sans scrupules.

E. LA MARCHÉ À SUIVRE

Le référendum constitutionnel qui s'est déroulé relativement paisiblement en décembre 2005 n'est certainement pas un indicateur fiable pour la prochaine campagne électorale puisque tous les anciens belligérants ont soutenu la nouvelle constitution. Pour les élections d'avril, une présence

policière fiable est indispensable. La police devra faire face aux manifestations et aux émeutes; une mauvaise conduite des forces de police, notamment par l'usage inutile ou excessif de la force, pourrait avoir des effets politiques considérables. Là où une forte présence policière peut être établie, il sera nécessaire que l'armée soit moins active; cette dernière devrait seulement être impliquée en cas de nécessité absolue. La présence-même d'un grand nombre d'unités militaires pourrait provoquer des troubles.

Beaucoup reste à faire pour évaluer les besoins et les capacités de la police, un travail nécessaire pour que le pays puisse se doter d'une force efficace et viable. Le nouveau groupe de réflexion sur la police semble avoir entamé ce travail mais aussi bien les Congolais que les bailleurs de fonds doivent adopter une perspective à plus long terme, ce qui nécessiterait en premier lieu une assistance considérable de ces derniers ainsi qu'une réduction des effectifs avant que la croissance de l'économie ne permette d'entretenir une force de police plus importante.

Les bailleurs de fonds doivent d'urgence accroître leur participation dans la réforme de la police et fournir un meilleur équipement et une formation plus longue aux 38 000 policiers chargés de la protection des civils et non se contenter d'assurer la sécurité des élections. Étant donné la forte prévalence de la violence sexuelle envers les femmes et les abus contre les enfants, la mise en place de brigades ayant reçu une formation et un équipement spécifiques est une priorité.

Plusieurs autres mesures importantes sont nécessaires. Nous avons déjà mentionné le besoin d'un décompte fiable et automatisé des effectifs. La commission responsable de l'évaluation des grades des agents intégrés dans la police à partir des diverses factions doit terminer son travail afin que les policiers puissent être rémunérés correctement selon leur expérience. En matière de formation, il est nécessaire d'offrir non seulement un code et des normes en matière de droits de l'homme mais également des bases pratiques sur les détails opérationnels du maintien de l'ordre. Afin de lutter contre la corruption et promouvoir la loyauté envers la police, il est important que les bailleurs de fonds ne fournissent une plus grande assistance qu'à condition que le paiement des salaires soit indépendant de la chaîne de commandement, comme c'est le cas dans l'armée. Il serait logique que l'EUPOL joue un rôle important à ce sujet puisque la mission militaire de l'UE (EUSEC) le fait déjà pour l'armée.

Il est nécessaire d'adopter un plan complet de réforme de la police dans les meilleurs délais, du même type que celui que le groupe de réflexion sur la police a commencé à

élaborer et qu'il espère mettre au point avant mai 2006.⁶³ L'administration congolaise et les bailleurs de fonds n'ont pas fait assez pour rompre avec la pratique regrettable du passé selon laquelle des policiers pauvres et peu entraînés étaient éparpillés à travers la campagne tandis que des unités spécialisées dans le contrôle des émeutes patrouillaient dans les grandes villes. Cette conception de la police répondait peut-être aux besoins de Mobutu mais elle ne correspond pas aux menaces actuelles. L'attentisme consistant à donner la priorité à la sécurité électorale et repousser le moment de s'attaquer aux sources de violence va laisser le Congo dans un état d'instabilité. Investir davantage dans la police serait une première étape essentielle dans la réduction du fort taux de mortalité. Le groupe de réflexion sur la police, qui rassemble Congolais et bailleurs de fonds, et qui a été formalisé récemment, est un pas dans la bonne direction mais il est en soi insuffisant.

III. L'ARMÉE

A. RAPPEL DES FAITS

Les Congolais n'ont jamais eu une armée qui leur garantisse un climat de sécurité. Pendant la période coloniale et sous le règne de Mobutu, elle a été un prédateur au service de l'élite au pouvoir. Depuis l'indépendance, elle a été généralement incapable de repousser les envahisseurs étrangers sans appui externe et était habituellement déployée pour mater des manifestations publiques, une perversion fondamentale de sa mission qui est l'une des causes principales de ses difficultés opérationnelles. Divisée par les intérêts divergents des factions, beaucoup considèrent toujours l'armée comme une cause majeure d'insécurité.

1. Les fantômes du passé

La plupart des pires caractéristiques de l'armée remontent à la période coloniale, lorsque les commandants avaient tendance à utiliser la considérable autonomie dont ils jouissaient afin de poursuivre leurs propres intérêts, que l'entraînement était réduit au minimum et que les troupes étaient là essentiellement pour aider les autorités civiles à occuper et piller le pays. Pendant les deux guerres mondiales, les autorités coloniales ont tenté sans grand succès de scinder le mandat de la Force publique entre maintien de l'ordre interne et protection contre des invasions de l'extérieur. Ces fonctions n'ont véritablement été séparées qu'un an avant l'indépendance. Pourtant, seulement quelques jours après cette dernière, alors que l'armée était en train de se fragmenter selon des lignes ethniques, le commandant belge Émile Janssens a écrit à ses hommes ces mots restés célèbres: "Après l'indépendance égale avant l'indépendance".⁶⁴

Pendant les huit années suivantes, pas moins de quatre rébellions au Katanga, dans le Kasai, à Kisangani et à Kikwit ont trouvé un appui fort parmi les unités locales de la Force publique. Le reste de l'armée n'a pas été très performant et n'a pas réussi à maintenir la paix sans une aide externe substantielle. Une fois que l'ordre fut rétabli, l'armée a mené des représailles contre ceux qu'elle suspectait de soutenir les divers mouvements rebelles. Ce modèle d'intervention étrangère et de harcèlement des populations civiles était une caractéristique regrettable de la façon d'agir de l'armée. En outre, le nombre élevé de programmes de formation étrangers a non seulement rendu difficiles la coopération entre les officiers mais a également fragmenté l'armée et suscité une concurrence entre les groupes, chacun étant convaincu que sa formation était la meilleure.

⁶³ Entretien de Crisis Group avec un fonctionnaire de l'Union européenne, février 2006.

⁶⁴ "Zaire: A country study", op. cit.

Mobutu mutait les officiers et procédait à des purges régulièrement, ce qui a divisé l'armée davantage et empêché un esprit de corps de se développer. Il a créé une armée à deux faces, dans laquelle les unités privilégiées étaient infiniment mieux traitées que les 50 000 vagabonds des troupes territoriales, une armée qui souffrait d'une mauvaise communication et coopération entre ses unités. La majorité des militaires était mal entraînée, divisée et tellement mal payée qu'elle avait régulièrement recours au pillage. Dans les années 1990, les abus étaient devenus extrêmes au point que les villageois furieux se sont parfois attaqués au maillon le plus vulnérable de l'appareil de sécurité, à savoir la police, qui n'était pas suffisamment armée.

L'insurrection de Laurent Kabila, forte de 40 000 hommes, était en fait un amalgame désordonnée d'enfants soldats (les *kadogos*), mobilisés à la hâte dans l'est du pays et bientôt rejoints à partir de leurs bases angolaises par les gendarmes katangais de seconde génération, plus expérimentés et connus sous le nom de Tigres katangais. Lorsque ces troupes ont marché sur Kinshasa en 1997, elles servaient de couverture à des armées d'invasion en provenance du Rwanda, de l'Ouganda et de l'Angola. Les Forces armées zairoises (FAZ) de Mobutu, y compris la très redoutée Garde présidentielle, se sont rapidement effondrées. La deuxième rébellion, en 1998, a montré la faiblesse des Forces armées congolaises (FAC) de Kabila; composées principalement d'anciens FAZ peu motivés et de *kadogos* inexpérimentés, elles se sont dispersées alors que les rebelles se frayaient un chemin vers Kinshasa. Le régime de Kabila n'a dû sa survie qu'à l'appui actif de l'Angola, du Zimbabwe et, de la Namibie ainsi qu'au bref appui du Tchad, contre le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi qui aidaient ses ennemis internes.⁶⁵

2. Les groupes armés

La guerre de 1998 a pris fin avec la signature de l'Accord global et inclusif à Pretoria le 17 décembre 2002 entre les FAC de Kabila, le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) soutenu par le Rwanda, le Mouvement pour la libération du Congo (MLC) appuyé par l'Ouganda, deux autres alliés de l'Ouganda (le RCD-Mouvement de libération et le RCD-National) et les milices tribales des Mai-Mai alliées à Kabila.⁶⁶ Des accords séparés ont été signés en juillet et septembre 2002 avec le Rwanda et l'Ouganda respectivement en vue du retrait de leurs forces.

Les troupes angolaises et zimbabwéennes qui avaient appuyé Kabila ont suivi le mouvement.

L'accord de paix est resté vague sur la nouvelle armée et des désaccords profonds ont persisté sur la répartition du pouvoir entre les militaires. Kabila a reçu le commandement de l'état-major général et de l'armée de l'air. Les rebelles du RCD ont obtenu le commandement des forces terrestres et le ministère de la Défense, très importants. Le MLC, la faction militaire la plus faible, a reçu la marine, moins convoitée, ainsi que les portefeuilles de l'économie et des finances. Mais il faut attendre le 29 juin 2003 pour que, sous une forte pression internationale, les belligérants signent finalement le Mémorandum II qui prévoit le partage détaillé du pouvoir à Kinshasa. À la fin de l'année 2003, les officiers de l'état-major dans la capitale et des dix régions militaires avaient déjà été intégrés.⁶⁷

En dépit de cette intégration dans les échelons supérieurs, pas grand-chose n'a changé sur le terrain. La première brigade intégrée n'a été diplômée qu'en juin 2004. Il a fallu plus d'une année aux autorités nationales pour former cinq brigades supplémentaires, alors qu'un cycle de formation ne dure que trois mois. Dans l'ensemble, les unités déployées sur le terrain sont restées sur leurs anciennes positions.

Le RCD. Le premier changement majeur est intervenu après les mutineries de certaines unités de l'ancienne Armée nationale congolaise (ANC), l'aile militaire du RCD, dans le Nord et le Sud Kivu. Dans le cadre de l'intégration proposée par le gouvernement de transition, un ancien officier supérieur des FAC, le général Prosper Nabyolwa, a été affecté en septembre 2003 au commandement de la dixième région militaire dans le Sud Kivu. Les hommes du RCD, qui craignaient que celui-ci n'arrête quelques-uns de leurs officiers condamnés à mort par contumace pour l'assassinat de Laurent Kabila en janvier 2001, n'ont pas reconnu son autorité.⁶⁸ Lorsque Nabyolwa a tenté d'arrêter l'un de ces officiers en février 2004, une mutinerie a éclaté, qui a entraîné trois mois plus tard une bataille dont l'enjeu était Bukavu. Kinshasa a envoyé 10 000 hommes des FAC et du MLC au Nord Kivu et au Sud Kivu afin de reprendre le contrôle de la situation. Ceux-ci ont repris Bukavu mais certains extrémistes du RCD à Goma ont accusé Kabila

⁶⁵ Pour un aperçu historique de l'armée congolaise, voir Ebenga et N'Landu, op. cit., pp. 63-81; voir également "Zaire: A country study", op.cit.

⁶⁶ Le RCD et l'UDPS n'ont pas participé à la signature de l'"accord de Sun City" (ainsi dénommé parce qu'il a été négocié dans cette ville de villégiature d'Afrique du Sud) en avril 2002. Mais ils ont finalement accepté de signer l'Accord global et inclusif à Pretoria plus tard dans la même année.

⁶⁷ Décrets présidentiels 018/2003 et 019/2003 du 19 août 2005.

⁶⁸ En 2002, une cour martiale a condamné 90 personnes pour l'assassinat de Laurent Kabila, dont 26 à la peine capitale. La cour, qui était elle-même controversée, a été vivement critiquée pour un procès considéré comme injuste et poursuivant des objectifs politiques. Plusieurs des condamnés sont des membres éminents du RCD qui se trouvaient au Sud Kivu lorsque Nabyolwa y a été affecté, y compris le gouverneur, Xavier Chiribanya, ancien commandant régional, le colonel Georges Mirindi, ancien commandant de brigade, le colonel Eric Ruohimbere, et plusieurs officiers supérieurs.

d'assiéger leurs communautés et leur base de pouvoir dans le Nord Kivu. Ces tensions ont déclenché des combats dans les environs de Kanyabayonga en novembre 2004.⁶⁹

En conséquence, le RCD a perdu le contrôle militaire du Sud Kivu et du nord du Katanga. Deux brigades des FAC et une du MLC ont été déployées dans le Sud Kivu et un certain nombre de commandants extrémistes du RCD ont fui au Rwanda et à Goma. Dans le Nord Kivu, les unités du RCD-ML, du MLC et des FAC qui avaient été déployées pour mater l'insurrection du RCD se sont regroupées dans une sorte d'intégration ad hoc. Cependant, les hommes du RCD avaient établi leur fief dans les territoires du Masisi et du Rutshuru et elles ont résisté aux tentatives d'autres unités de s'y déployer. Au moins deux brigades du RCD n'ont toujours pas été intégrées, bien qu'elles fassent semblant de reconnaître l'autorité de Kinshasa.

À la fin de 2005, environ 3500 soldats du RCD étaient pourtant déjà intégrés dans l'une des six nouvelles brigades. Étant donné qu'on ne dispose d'aucun recensement fiable de l'armée, il est difficile de savoir combien d'hommes du RCD demeurent sur le terrain. Les officiers de la MONUC estiment qu'environ 4 à 8000 hommes se trouvent dans le Sud Kivu, de 3 à 6000 dans le Nord Kivu, et de 4 à 8000 dans le nord du Katanga, le Maniema, au Kasai oriental et dans la province Orientale. À l'instar d'autres factions, le RCD a maintenu des chaînes de commandement parallèles afin de protéger ses intérêts. Mais les déploiements à l'est en 2004 ont brisé ses structures de commandement civiles et militaires et les anciens rebelles sont seulement en mesure de contrôler directement les 81^{ème} et 83^{ème} brigades dans le Masisi, le Rutshuru et à Goma. Selon un commandant du RCD: "nous sommes toujours en contact avec nos anciens chefs à Kinshasa, Goma et aussi au Rwanda. Mais Kinshasa sait maintenant ce que nous faisons et contrôle la logistique. Nous ne pourrions rien faire, même si nous essayions".

Et pourtant, comme l'ont montré les combats dans le Rutshuru en janvier 2006, dans les faits, des éléments du RCD contrôlent toujours la partie sud du Nord Kivu. Le 18 janvier, deux brigades non intégrées qui font officiellement partie de l'armée congolaise et prétendent obéir à son commandement ont attaqué la Cinquième brigade dans le Rutshuru. Quelques jours plus tard, le commandant dissident du RCD Laurent Nkunda chassait cette brigade et déclenchait des tensions entre les diverses communautés de la région. Nkunda entretient des liens solides avec les anciens officiers de l'ANC et le gouverneur Serufuli, qui a récemment payé les anciennes brigades de l'ANC grâce à son budget.⁷⁰

Le MLC. L'Armée de libération du Congo (ALC), l'aile militaire du MLC, est très faible. Lors des pourparlers de Sun City, le MLC prétendait avoir 20 000 soldats mais ce chiffre, comme ceux présentés par les autres factions, est très exagéré. Les estimations indépendantes de la MONUC et d'autres observateurs évaluent plutôt leurs effectifs à 10 000 hommes. Après la crise de Bukavu, le MLC a envoyé entre 3 et 5000 hommes dans l'est du pays, qui ont ensuite été intégrés dans diverses régions militaires et ont pour la plupart perdu leurs liens avec la hiérarchie du MLC. 1800 autres hommes ont rejoint les six brigades intégrées et plus de 1500 ont opté pour la démobilisation. Entre 1000 et 1500 soldats du MLC sont restés dans des unités en Équateur et le reste des troupes attend d'être démobilisé ou intégré dans l'armée.

Le dirigeant du MLC, le vice-président Jean-Pierre Bemba, était jugé trop autoritaire par nombre de ses commandants et beaucoup furent heureux de le quitter pour intégrer l'armée nationale. Selon un député du MLC, "Bemba a troqué tout son pouvoir militaire contre un pouvoir économique et des postes dans le gouvernement de transition". À Kinshasa, une rumeur court selon laquelle Bemba serait lié à ce qu'il reste de l'armée de Mobutu à Brazzaville mais dans l'ensemble, ces forces ne sont plus des unités homogènes. Récemment, un analyste militaire estimait que les anciennes FAZ avaient environ 4000 hommes éparpillés dans tout le pays.

Le RCD-ML. Au début de la transition, Mbusa Nyamwisi, président du RCD-ML, a déclaré que son Armée patriotique congolaise (APC) disposait de 8 à 10 000 soldats basés dans la région de Beni-Lubero au Nord Kivu. Des estimations plus réalistes indiquent qu'ils sont entre 3 et 5000. Si environ 1000 d'entre eux ont rejoint l'une des brigades intégrées ou ont été démobilisés, plusieurs milliers restent sous le contrôle de Mbusa, qui les utilisera pour protéger son territoire d'origine pendant les élections. La MONUC a signalé qu'une force de réserve de l'APC pourrait être en train de se faire passer pour des rebelles ougandais de l'ADF-NALU dans les montagnes du Ruwenzori, près de la frontière ougandaise.

Les FAC. Au début de la transition, la majeure partie des troupes dans le pays était loyale au président Kabila (120 000 selon lui) et celui-ci garde le contrôle sur ses anciens commandants. Une bonne moitié de ces 120 000 hommes pourraient n'être que des soldats fantômes dont la seule preuve d'existence est leur nom sur une fiche de paie. Plus de 5000 d'entre eux ont été intégrés dans l'armée et plusieurs autres milliers attendent d'être démobilisés. Pendant les pourparlers de paix en Afrique du Sud, Kabila a mis sur pied en février 2002 sa "Maison

⁶⁹ Pour plus d'information sur ces événements, voir Crisis Group, Rapport Afrique N°91, *The Congo's Transition is Failing: Crisis in the Kivus*, 30 mars 2005.

⁷⁰ Conversations téléphoniques de Crisis Group avec des

responsables de la MONUC et du gouvernement à Goma et dans le Rutshuru, janvier 2006.

militaire”, à laquelle il a donné une grande partie des pouvoirs décisionnels dans l’armée. Bien après le début de la transition, celle-ci contrôlait la logistique et les renseignements militaires. Les commandants du RCD se sont souvent plaints auprès de la MONUC qu’ils n’étaient pas associés à la prise de décisions, comme l’a montré le déploiement des troupes à la suite des combats dans les Kivus en juin et novembre 2004.⁷¹ Des analystes militaires à Kinshasa estiment que, quelle que soit la hiérarchie officielle, les divers services de renseignement civils et militaires ainsi que la Garde présidentielle (GSSP) sont tous responsables devant la Maison militaire.⁷²

Les FAC souffrent de factionnalisme. De graves tensions ont été signalées dans le passé entre les anciens Tigres katangais, principalement des Lunda du sud du Katanga, et des membres de la communauté Lubakat de Kabila, qui proviennent du nord du Katanga.⁷³ Deux Lunda, le colonel Eddy Kapend et le général Yav Nawej, ont été arrêtés pour conspiration dans l’assassinat de Laurent Kabila en 2001. Par le passé, Kabila a utilisé mutineries et tentatives de coups d’État, parfois inventés, pour arrêter des Tigres katangais jugés dangereux.⁷⁴

En l’absence d’un commandement solide, les FAC sont en outre minées par le clientélisme. Le général John Numbi, commandant de l’armée de l’air, y exerce une grande influence, notamment parmi les commandants de l’armée de terre au Katanga, où il était commandant régional pendant la guerre. Pendant longtemps, le commandant de la région militaire à Lubumbashi, un ancien du RCD-National, était souvent mis à la marge par son adjoint, un ancien officier des FAC.⁷⁵ Les commandants proches de Kabila ont maintenu d’autres structures parallèles de commandement avec les Maï-Maï dans le Sud Kivu et au Katanga⁷⁶, de même que le général Munyamulenge Patrick Masunzu au Sud Kivu.⁷⁷

⁷¹ Entretien de Crisis Group avec le responsable des affaires politiques de la MONUC, Kinshasa, mars 2005.

⁷² Entretiens avec Crisis Group, Kinshasa, novembre 2005.

⁷³ Les Tigres katangais sont les successeurs des gendarmes katangais qui composaient l’armée du Katanga sécessionniste de Moïse Tshombe dans les années 60. Après la reprise du Katanga par Mobutu, les gendarmes se sont enfuis en Angola, où ils ont par la suite été incorporés dans l’armée angolaise. En 1996, les Tigres ont aidé Laurent Kabila à renverser Mobutu. Mais des tensions ont rapidement émergé entre Kabila et les Tigres et plusieurs de leurs commandants se sentent marginalisés.

⁷⁴ Ce genre d’opérations inclut une insurrection à Kilwa en octobre 2004 et une fausse tentative de sécession en avril 2005.

⁷⁵ Entretien de Crisis Group avec un responsable de la MONUC à Kinshasa, décembre 2005.

⁷⁶ Le colonel Dunia, un commandant des Maï-Maï de la tribu des Bembe ayant sa base dans la péninsule d’Ubware au Sud-Kivu, dit à la MONUC vers la fin de 2005: “Je reçois mes

Cherchant à étendre son contrôle militaire sur tout le pays, Kabila a déployé la Garde présidentielle dans les principaux aéroports, en apparence en vue d’une visite présidentielle imminente. À la fin de l’année 2005, des forces de la Garde étaient présentes à Mbandaka, Kindu, Kisangani, Lubumbashi, Bukavu, Kolwezi et Kinshasa, où elles sont restées en poste plusieurs mois après le départ de Kabila. Pendant les visites présidentielles, la Garde désarme les troupes locales ou les chasse de la ville. Ainsi, en octobre 2004, elle a désarmé tous les anciens soldats du RCD à Kisangani.

Les autres groupes armés: les milices de l’Ituri, les Maï-Maï et le RCD-National. Le RCD-National, de même que la majeure partie des Maï-Maï au Kivu et des milices en Ituri, ont été cooptés par les principaux belligérants. Les Maï-Maï ont participé au Dialogue intercongolais et ont reçu des postes dans l’armée et au gouvernement. Cependant, ils étaient des alliés de Kabila pendant la guerre et n’ont jamais eu une forte organisation politique qui leur soit propre. Une fois au pouvoir, ils se sont divisés en plusieurs groupes. Nombre de commandants sur le terrain ont été écartés du processus de prise de décision et ne sont pas suffisamment représentés pour faire entendre leur voix à Kinshasa. Certains groupes Maï-Maï ont déserté l’armée tandis que d’autres ont été scindés par les commandants militaires régionaux et intégrés dans d’autres unités. Sur les 40 000 Maï-Maï initialement déclarés, seuls quelques milliers forment encore des unités cohérentes.

Les milices de l’Ituri et les Maï-Maï du nord Katanga n’ont pas signé l’Accord de paix de Sun City. Le gouvernement de transition, en particulier Kabila, a par la suite essayé de négocier avec divers commandants. Cette démarche a été condamnée par des groupes locaux et internationaux des droits de l’homme puisque certains de ces commandants se sont rendus coupables d’abus graves des droits de l’homme. Les commandants Thomas Lubanga, Chinja-Chinja et Floribert Ngjabu ont été arrêtés à Kinshasa. Dans l’Ituri, des opérations conjointes de la

ordres directement du Président.” Il a refusé d’être affecté ailleurs et rejette fréquemment les ordres du commandant de la dixième région militaire. De même, les commandants des Maï-Maï au nord et au centre du Katanga ont des liens solides avec des responsables proches de Kabila, en particulier le général Numbi et l’ancien gouverneur du Katanga, Ngoy Mukena.

⁷⁷ Le général Masunzu est un ancien commandant du RCD qui est passé dans le camp de Kabila en 2002. Pendant plusieurs années, il a reçu ses ordres directement de la Maison militaire. Même après son affectation au Katanga en tant que commandant adjoint de région, il fut de nouveau envoyé par la présidence au Sud Kivu pour enquêter sur la dissidence parmi ses anciennes troupes. Le commandant militaire de la région du Sud Kivu, un ancien commandant des FAC, s’est plaint de ce que Masunzu n’y avait pas sa place et n’obéissait pas aux ordres.

MONUC et de la nouvelle armée nationale (les FARDC), en coordination avec des efforts soutenus de la communauté locale, ont mené à la démobilisation de quelques 15 000 combattants en 2005. Près de 1000 combattants ayant rejoint le processus d'intégration de l'armée, il reste approximativement 1000 à 1500 miliciens en Ituri.

L'un des belligérants, le RCD-National, était militairement faible. Implanté près des mines de diamant de Bafwasende, il avait recours à l'enrôlement forcé et était contrôlé par le MLC. Après leur démobilisation spontanée, presque tous les membres du RCD-National sont entrés dans les FARDC, où ils occupent désormais des postes de haut niveau, comme par exemple le commandement de la sixième région militaire au Katanga.

B. LES PLANS DE LA REFORME

Le plus grand défi concernant la réforme de l'armée est probablement celui du nombre des anciens combattants actuellement inscrits sur les listes de paie. Trois ans après le début de la transition, on ne connaît toujours pas le nombre exact des nouveaux effectifs. Les FARDC ont été formées à partir des ailes militaires des anciennes forces gouvernementales et des groupes rebelles signataires des accords de transition, et le nombre exact de chacune de ces forces fait encore l'objet de contestations.⁷⁸ À Sun City, les belligérants ont déclaré que l'ensemble de leurs forces collectives représentait un total d'environ 220 000 combattants mais lorsqu'il a fallu inscrire les soldats sur les listes de paie, ce chiffre est passé à 340 000. Le Conseil supérieur de la Défense l'a réduit à 240 000 en février 2004 et c'est sur la base de ce chiffre que le trésor public a calculé les soldes.⁷⁹ Cependant, la plupart des observateurs, de même qu'un processus de recensement commandité par l'Afrique du Sud, estiment que le nombre réel des combattants se situe probablement aux alentours de 130 000, voire moins.⁸⁰ La décision prise au même moment par le président Kabila d'effectuer son propre recensement, contestant de fait les résultats de l'Afrique du Sud, n'a pas manqué d'entamer la confiance des bailleurs de fonds.⁸¹ Les raisons avancées pour justifier la taille idéale de l'armée

intégrée, objectif fixé à 100– ou 125 000 hommes, sont peu claires et de nombreux observateurs estiment qu'une armée plus petite, plus professionnelle et mieux payée défendrait mieux le pays.⁸² Lorsque que nous l'avons interrogé, un officier supérieur de la sécurité congolaise a répondu que "le Congo est un grand pays qui a besoin d'une grande armée".⁸³ Mais une force de l'ordre de 60 à 70 000 hommes serait probablement plus adaptée.

Les raisons pour lesquelles les parties au conflit ont gonflé les chiffres de leurs effectifs sont évidentes: un nombre élevé justifie leur prétention au pouvoir politique, tout en leur permettant d'empocher les soldes destinés aux soldats fantômes. Cela permet également aux factions d'identifier des partisans actuels et potentiels comme étant membres de leurs groupes armés et de ce fait de bénéficier du programme de démobilisation ou d'offres d'emploi au sein des FARDC. Toutes les factions ont adopté cette pratique. Le gouvernement dépense chaque mois 8 millions de dollars pour payer les soldes des militaires mais au moins la moitié des noms inscrits sont fictifs, ce qui veut signifier qu'au moins 100 millions de dollars ont été détournés ces dernières années. Bien que le gouvernement de transition soit au courant de cette situation, il continue d'utiliser les mêmes chiffres. La corruption est généralisée.⁸⁴ Les soldats ne sont pas toujours payés et ils perçoivent souvent moins que leur allocation mensuelle de 10 dollars, leurs chefs empochant la différence.⁸⁵ Par comparaison, le salaire mensuel d'un ministre est de 5000 dollars⁸⁶ et celui d'un chauffeur de l'ONU de 600 dollars, tandis que les officiers supérieurs de l'armée ne gagnent que 50 dollars. De quoi inciter à la malversation. Les bailleurs de fonds ont exercé une forte pression sur le gouvernement de transition pour qu'il revoie le système de paiement, principalement par le biais de l'EUSEC examiné ci-dessous, afin de séparer la chaîne de commandement de la chaîne de paiement.⁸⁷

⁷⁸ Il s'agit des FAC, RCD-G, RCD-N, RCD-K/ML, MLC et des Maï-Maï du Kivu.

⁷⁹ Dix-septième rapport du Secrétaire général sur la MONUC, 15 mars 2005.

⁸⁰ Entretien de Crisis Group avec des représentants de l'Afrique du Sud et des autres missions diplomatiques, Kinshasa, novembre 2005. Le décompte final ne sera pas confirmé tant que le recensement effectué par l'Afrique du Sud n'aura pas été terminé et accepté par toutes les parties.

⁸¹ En outre, l'équipe de recensement de l'Afrique du Sud a détecté des tentatives de manipulation du système afin de créer des entrées en double. Entretien avec Crisis Group, Kinshasa, septembre 2005.

⁸² Cette force serait composée de dix-neuf brigades légères, d'une force d'intervention rapide de deux ou trois brigades, et d'une force principale de défense constituée de trois divisions (environ neuf brigades).

⁸³ Interview avec Crisis Group, Kinshasa, septembre 2005.

⁸⁴ Par exemple, Lors du déploiement de troupes dans l'est en décembre 2004, le quartier général de l'armée aurait affecté 13 millions de dollars au ravitaillement et au transport des troupes. Une partie des produits alimentaires a d'abord été transportée des Kivus à Kinshasa avant d'être renvoyée vers les Kivus, générant le gonflement des sommes payées aux compagnies de transport et de généreuses commissions pour certains membres de l'armée.

⁸⁵ Le commandant adjoint des anciennes FAC de la région militaire de Goma, Mufu Kiyana, a été suspendu pour avoir volé 200 000 dollars destinés à payer ses soldats.

⁸⁶ Il s'agit du salaire officiel. Les ministres sont généralement payés entre 3 700 et 4 000 dollars par mois.

⁸⁷ Entretien de Crisis Group avec des représentants diplomatiques, Kinshasa, septembre 2005.

Au sein de l'armée, les statuts, les compétences et les traitements des soldats accusent des différences remarquables. Alors qu'il fallait vingt ans à certains officiers supérieurs des anciennes FAZ pour atteindre le grade de général, les Maï-Maï (généralement des villageois analphabètes armés) pouvaient atteindre ce grade après un an. À cause du système de quotas assignant à chaque faction un certain nombre de militaires dans la nouvelle armée, certains officiers méritants ont dû être licenciés alors que d'autres non qualifiés étaient formés en tout juste 45 jours. La lenteur de la commission chargée de la reconnaissance des grades a également suscité un certain ressentiment de la part des militaires. Les grades des anciens officiers des FAC ont été immédiatement reconnus, grâce à quoi leurs soldes ont été maintenues, alors que ceux d'autres factions ont reçu une allocation mensuelle de 10 dollars jusqu'à ce que la commission puisse confirmer leur grade. Beaucoup d'officiers du MLC et du RCD ont dû attendre ainsi jusqu'à la fin de 2004.⁸⁸

Étant donné les difficultés auxquelles se heurte le processus de réforme du secteur de la sécurité et la relative inefficacité de l'organisme gouvernemental en charge de l'intégration (la Structure militaire d'intégration), la Belgique a financé des ateliers stratégiques en novembre 2003 et janvier 2004 en vue d'orienter l'intégration de l'armée. Ces ateliers ont jeté les bases du plan final qui a été adopté un an et demi plus tard. Parce que ce plan prenait beaucoup de temps et que les bailleurs de fonds s'impatientaient en l'absence de progrès, un plan d'urgence proposé par l'Afrique du Sud a été adopté, par lequel les forces étaient intégrées au niveau provincial dans le cadre d'une structure unifiée. La nécessité d'un plan d'urgence est apparue criante lorsque l'armée n'a pas été en mesure de protéger Bukavu à la mi-2004.

En juin 2004, l'Afrique du Sud a conclu avec le gouvernement de transition un accord de coopération en matière de défense, qui prévoyait l'intégration et le recyclage de certaines unités sélectionnées dans six centres d'intégration. Dans le cadre de cette approche, la démobilisation était généralement considérée comme une opération secondaire par rapport à l'objectif de constitution de brigades intégrées, sauf dans les cas où les anciens combattants étaient manifestement inaptes à servir et étaient vite démobilisés. La Belgique a accepté de participer à ce plan d'urgence et, en décembre 2004, ces deux pays et le gouvernement de transition ont signé un accord tripartite en vue de coordonner leurs efforts. La Belgique a formé la Première brigade à Kisangani; l'Angola, la Deuxième à Kitona; une opération conjointe de l'Afrique du Sud et de la Belgique a formé la Troisième à Kamina; l'armée congolaise a pris en charge les trois brigades restantes, la MONUC devant leur apporter des conseils et une formation supplémentaires après leurs déploiement. Une liste des besoins de l'armée a

été présentée lors d'une conférence des bailleurs de fonds mais seule la Belgique y a donné suite en acceptant d'équiper entièrement trois brigades et partiellement trois autres.

Un Plan stratégique national d'intégration des forces armées, qui doit servir de plan directeur pour un programme quinquennal, n'a été publié qu'en août 2005.⁸⁹ Résultat des ateliers organisés par la Belgique, il a été révisé à la demande des principaux bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale, l'Afrique du Sud et l'UE, avant d'être approuvé par le gouvernement de transition. Il envisage de mettre en place une armée d'environ 125 000 hommes, selon les trois étapes suivantes:

- **Objectif à court terme.** Le 30 avril 2006 au plus tard, des **forces territoriales** devront être mises en place dans tout le pays. Il s'agirait de brigades d'infanterie légères ayant suivi un processus d'intégration en trois phases connu sous le nom de *Tronc commun*, par lequel les militaires se rassemblent d'abord dans des centres de regroupement à travers le pays pour remettre leurs armes. Ils sont alors envoyés, sans armes, dans des centres d'orientation administrés par la Commission nationale de démobilisation et de réinsertion (CONADER), où les invalides, les femmes et les enfants sont orientés dans un programme de démobilisation. Les combattants doivent passer une semaine au centre, où ils sont "sensibilisés" et invités à choisir entre retourner à la vie civile ou poursuivre une carrière dans les armes. Ceux qui choisissent la démobilisation reçoivent un premier paiement en espèces de 110 dollars: 50 pour le transport, 50 en tant que première allocation et 10 de ration alimentaire. Une prime mensuelle supplémentaire de 25 dollars est payée l'année suivante par le biais d'un système de téléphonie cellulaire⁹⁰ et un réseau d'ONG assure la formation professionnelle.

Ce programme couvre désormais huit centres opérationnels. Cependant, ceux-ci ont été construits lentement et, afin de permettre aux cas les plus

⁸⁹ "Plan stratégique national pour l'intégration des forces armées", ministère de la Défense, Kinshasa, août 2005. Voir également Henri Boshoff, "Summary Overview of Security Sector Reform Process in the Democratic Republic of Congo", Institute for Security Studies (ISS), 6 janvier 2005.

⁹⁰ Les anciens soldats retournent souvent dans leur village, où les banques ne sont pas facilement accessibles. Cependant, les portables sont extrêmement populaires et les concessionnaires, présents dans toutes les villes, constituent une réserve d'argent directement disponible à travers tout le pays. Par ce système, le soldat montre chaque mois sa carte d'identité, dont l'authenticité est vérifiée par un appel, après quoi l'autorisation est donnée de payer le soldat. La CONADER rembourse ensuite la société de téléphonie mobile.

⁸⁸ Entretien avec Crisis Group, Kinshasa, septembre 2005.

évidents d'être démobilisés rapidement, des centres mobiles ont été établis à la hâte à côté des centres d'intégration. Ceci a bouleversé le programme puisque l'objectif initial était de créer d'abord des structures fixes pour s'occuper de la majeure partie des anciens combattants et seulement ensuite d'utiliser des centres mobiles pour atteindre les petits groupes éparpillés à travers le pays. Les premiers combattants qui sont passés par ce processus n'ont pas pu faire un choix éclairé et ceux qui étaient démobilisés étaient la plupart du temps des soldats inaptes, des familles de militaires ou des enfants soldats, de l'Ituri pour la plupart. Lorsque les centres fixes ont finalement ouvert en juin 2005, au lieu de juillet 2004, le programme s'est retrouvé à court de fonds après seulement deux mois d'activité, n'ayant pas pu constituer les dossiers demandés par la Banque mondiale. Finalement, le système de décaissement est devenu si problématique que tout le processus d'intégration a dû être interrompu. Dans un certain nombre de cas, les anciens combattants ont refusé de quitter le centre d'orientation avant d'avoir reçu leur paiement, empêchant de ce fait l'accueil d'autres combattants.⁹¹

Ceux qui choisissent de rester à l'armée sont transférés dans l'un des six centres d'intégration afin d'y recevoir une formation de 45 jours.⁹² Chacune des anciennes parties au conflit est obligée d'envoyer des soldats dans ces centres, conformément aux quotas prédéfinis qui reflètent la force numérique relative de chacune au moment de la signature de l'Accord global et inclusif.⁹³ Chaque centre d'intégration forme une brigade à la fois, en reprenant chaque fois le processus qui passe par trois cycles, de sorte qu'à la fin de la période, dix-huit brigades auront été intégrées et recyclées. Le premier cycle est une version quelque peu tronquée du tronc commun effectué dans le cadre du plan d'urgence et son but est d'intégrer et de former suffisamment ces dix-huit brigades avant les élections, afin qu'elles puissent appuyer la police intégrée.

⁹¹ Les anciens combattants sont normalement accueillis dans ces centres pendant cinq jours mais à Kabare, 972 candidats à la démobilisation ont passé onze semaines dans le centre à attendre leur paiement. A Luvungi, les anciens combattants sont restés pendant neuf semaines.

⁹² Ces centres se trouvent à Kitona, Kamina, Kisangani, Rumangabo (Nord Kivu), Nyaleke (Nord Kivu) et Luberizi (Sud Kivu).

⁹³ Bien que les proportions varient pour chaque brigade, les quotas devraient être les suivants: FAC (35 %), MLC (17 %), RCD-G (28 %), Mai-Mai (8 %), autres groupes armés (12 %). Entretien de Crisis Group avec un responsable de l'EUSEC, Kinshasa, novembre 2005.

- ❑ **Objectif à moyen terme. Une force d'intervention rapide** de deux à trois brigades devra être mise en place d'ici 2007, ou au commencement du retrait de la MONUC. Ses unités doivent être stationnées près des aéroports (Kisangani, Kananga ou Kamina) afin qu'elles puissent être rapidement déployées vers les zones de troubles.
- ❑ **Objectif à long terme. Une Force de défense principale**, comprenant des unités blindées et capable de protéger le pays contre une invasion quelconque, devra être créée d'ici 2010, ou à l'achèvement du retrait de la MONUC.

Les objectifs généraux sont les suivants:

- ❑ réduire le nombre d'individus armés qui échappent au contrôle de l'armée et, partant, le potentiel de violence et de récidive;
- ❑ créer une nouvelle armée sur une base volontaire;
- ❑ éliminer les anciennes chaînes de commandement et en créer de nouvelles afin d'établir un véritable esprit de corps au sein de l'armée, en recyclant les forces et en formant des unités avec des éléments d'origines diverses; et
- ❑ permettre aux forces armées de se développer à un rythme acceptable et gérable.

Le Plan stratégique national s'efforce de mettre de nouveau l'accent sur la démobilisation, un processus qui a régressé pendant l'exécution du plan d'urgence. Les problèmes financiers et logistiques, de même que les procédures d'adjudication compliquées imposées par la Banque mondiale et la nécessité d'ériger des infrastructures supplémentaires, ont empêché à la CONADER de commencer ses opérations plus tôt. Cet organe a déployé quelques équipes mobiles à Kamina et à Kitona, sur financement du PNUD, mais la démobilisation a essentiellement touché ceux qui étaient manifestement inaptes à continuer de servir sous les drapeaux.⁹⁴

Vers la fin du plan d'urgence, divers problèmes étaient devenus particulièrement évidents, notamment le nombre exagéré de soldats présentés par les factions. En outre, les conditions effroyables au sein de l'armée ont poussé de nombreux combattants à opter pour une prime de

⁹⁴ La Commission nationale de désarmement, de démobilisation et de rapatriement avait un plan dès le départ mais son travail a été entravé par l'ingérence délibérée du gouvernement de transition et de la Présidence en particulier. La création par le gouvernement de transition d'un Comité de gestion des fonds chargé de superviser le flux des ressources de la Commission était une tentative délibérée et efficace d'empêcher le travail de celle-ci. Cette ingérence a failli mettre en péril le financement de la Banque mondiale et retarder le processus de réforme.

démobilisation relativement alléchante. En août 2005, un audit de l'armée a recommandé d'obtenir:

- un recensement fiable, sur la base duquel chaque soldat recevrait une carte d'identité infalsifiable;
- des statuts de l'armée qui définiraient les droits et devoirs fondamentaux des soldats;
- la séparation des chaînes de paiement et de commandement, afin de s'assurer que les soldats reçoivent réellement leur solde et que les commandants ne peuvent pas la détourner;
- la réforme du système de ravitaillement de l'armée;
- la centralisation du contrôle des troupes et des ravitaillements; et
- l'amélioration du programme de formation.

L'EUSEC, la mission militaire de l'UE responsable de l'intégration de l'armée et de la bonne gouvernance, a proposé un plan visant à résoudre la plupart de ces problèmes. Approuvé par les autorités congolaises en décembre 2005, ce plan prévoit l'incorporation au sein des structures financières et administratives des FARDC de près de 50 conseillers internationaux, à différents niveaux jusqu'à celui des brigades, afin de superviser le système de paie.⁹⁵ Le plan propose un cadre global de décaissement des fonds, non plus au niveau régional mais plutôt au niveau des brigades, avec deux experts étrangers qui superviseraient également le système de ravitaillement. Ceci devrait permettre de réduire la corruption dans l'armée, de garantir que les soldats soient payés, et de former les Congolais en matière de procédures administratives. Toutefois, il ne suffirait pas de s'assurer simplement que les soldats reçoivent bien leurs 10 dollars mensuels. Le plan de l'EUSEC envisage également des primes pour les brigades intégrées et pour l'amélioration des conditions de vie ainsi que des avantages afin de rendre le métier des armes plus attrayant. Cette approche devrait pouvoir renverser la tendance actuelle qui incite à la démobilisation. Les soldats doivent également recevoir des cartes d'identité infalsifiables, comme celles qui sont utilisées pour l'inscription des électeurs. Le plan ne fait pas mention de la taille optimale de l'armée mais, selon des experts militaires internationaux, à long terme une force globale plus petite, mieux payée et plus professionnelle, de l'ordre de 60 à 70 000 soldats, est mieux indiquée.⁹⁶

⁹⁵ Des mesures similaires prises par les canadiens en Sierra Leone sont considérées comme un facteur fondamental ayant permis de mettre en place d'une organisation de défense viable et de garantir que les soldats reçoivent leur solde, tout en réduisant la tendance générale à la corruption et au gaspillage.

⁹⁶ Entretien de Crisis Group avec des experts militaires internationaux, Kinshasa, novembre 2005.

C. LE RÔLE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

En février 2004, le Comité international pour l'accompagnement de la transition (CIAT) a mis en place un Comité de coordination de la réforme du secteur de la sécurité composé de bailleurs de fonds, au sein duquel la MONUC joue un "rôle de coordination".⁹⁷ Lors d'une réunion de suivi à New York le 29 juin 2004, les bailleurs de fonds ont réitéré leur engagement à soutenir un "plan bien conçu, approuvé par toutes les composantes du gouvernement de transition".⁹⁸ Toutefois, les bailleurs occidentaux ont formé un groupe de contact distinct chargé de coordonner leurs efforts, qui est plus tard devenu le Groupe de contact des Grands-Lacs. Initialement, il regroupait la Belgique, la France, les Pays-Bas, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union européenne (à travers son Représentant spécial Aldo Ajello, la Commission européenne et l'EUSEC) qu'ont rejoint en 2005 l'Angola et l'Afrique du Sud, ainsi que la MONUC et la Banque mondiale en tant qu'observateurs. Cette évolution équivaut à une reconnaissance tacite de la faiblesse des structures de coordination existantes et du besoin d'une plus grande unité entre les bailleurs de fonds dans leurs relations avec les Congolais. Et pourtant, ce n'est qu'avec l'arrivée de l'EUSEC que les bailleurs de fonds ont été en mesure de coordonner efficacement leur collaboration avec les institutions congolaises responsables de la démobilisation et de l'intégration. Les conseillers de l'EUSEC travaillent en liaison avec le ministère de la Défense, l'État-major général des FARDC, la Structure militaire d'intégration, le quartier général de l'armée, la CONADER et le Centre de coordination des opérations conjointes, ce qui permet d'avoir des vues plus cohérentes entre les différents organes impliqués dans le processus d'intégration.⁹⁹

1. L'Union européenne et ses États membres

La Belgique. Ancienne puissance coloniale, la Belgique est particulièrement enthousiaste pour entreprendre sans tarder la réforme de l'armée. Elle a créé l'ancienne Force publique et a continué à former de nombreux officiers de l'armée de Mobutu. Au début de l'année 2004, la

⁹⁷ Basé à Kinshasa, le CIAT est chargé de superviser le processus de transition conformément au mandat qui lui a été confié par l'Accord global et inclusif. Ses membres sont l'Afrique du Sud, l'Angola, la Belgique, le Canada, la Chine, les États-Unis, la France, le Gabon, le Mozambique, le Nigéria, le Royaume-Uni, la Russie, la Zambie, l'Union africaine, l'Union européenne et la MONUC.

⁹⁸ Secrétaire général de l'ONU, "Troisième Rapport spécial", op. cit.

⁹⁹ L'EUSEC collabore également avec la Maison militaire, le cabinet militaire de la présidence. L'un des membres de ce dernier, le général Kalume, assiste régulièrement aux réunions de l'EUSEC.

Belgique a organisé une série d'ateliers évoqués plus haut, qui ont permis de mettre au point des orientations pratiques pour l'intégration de l'armée. Elle a formé la Première brigade intégrée à Kisangani entre janvier et juin 2004.¹⁰⁰ Elle envisageait également de procéder au recensement du personnel de la fonction publique congolaise, police et armée comprises. Bien que cette proposition ait été bien accueillie par les Congolais, d'autres bailleurs de fonds, notamment l'Afrique du Sud et l'Angola, tenaient à ce qu'une telle opération soit dirigée par des Africains, aussi cette initiative a-t-elle été abandonnée pendant l'été 2005 en faveur d'un recensement réalisé par l'Afrique du Sud et financé par les Pays-Bas.¹⁰¹

À l'origine, la Belgique avait envisagé de former la Première brigade intégrée en 45 jours. Il était prévu de commencer par mélanger les candidats provenant de divers groupes armés afin de briser les anciennes chaînes de commandement et de créer une nouvelle hiérarchie. Les Belges avaient également adopté une approche de "formation des formateurs", grâce à laquelle les Congolais se verraient progressivement confier de plus grandes responsabilités. Toutefois, le niveau général des instructeurs congolais potentiels était tellement faible que les Belges ont fini par prendre en main la majeure partie de la formation eux-mêmes, sur deux sessions de 45 jours plutôt qu'une seule. Tout au long de la formation, ils ont assuré des soins médicaux et des conditions de vie décentes aux stagiaires et leur ont fourni un équipement de base. L'évaluation réalisée par les belges à l'issue de la formation à la fin de l'année 2004 a montré des résultats positifs en ce qui concerne la formation-même et la contribution à l'amélioration de la sécurité, mais elle a également montré que des problèmes sous-jacents comme la corruption, le non-paiement des soldes et les mauvaises conditions de vie en avait limité l'impact à long terme. La Première brigade intégrée est basée en Ituri où, avec l'appui de la MONUC, elle est parvenue à maîtriser les milices locales. Les belges ont également formé 285 instructeurs congolais en Belgique et 250 autres à Kinshasa dans les opérations de consolidation de la paix et d'intégration.¹⁰²

La Belgique a également mené un programme de formation conjoint avec l'Afrique du Sud au profit de la Troisième brigade intégrée à Kamina (où les conditions étaient

déplorables et les troupes exposées au choléra). La Belgique a été le seul pays à accepter d'équiper des brigades, trois entièrement et trois partiellement, au cours de la réunion des bailleurs de fonds de juin 2004. Elle a offert d'équiper des brigades supplémentaires à un prix concurrentiel de 500 000 euros chacune. Pour la formation future, 30 officiers belges et trois français collaboreront avec les officiers congolais; les officiers supérieurs seront formés à Kinshasa et les subalternes à Kamina. L'armée belge assurera également la formation en génie militaire en vue de faciliter la reconstruction des infrastructures. Globalement, la Belgique, qui participe à la mission de l'EUSEC, dépense environ 30 millions d'euros chaque année pour la réforme du secteur de la sécurité; le montant total du financement prévu pour la RDC est d'environ 125 millions d'euros.¹⁰³

L'EUSEC. Suite à une demande officielle du gouvernement de transition, l'Union européenne a lancé en juin 2005, soit six semaines après la confirmation de son mandat par une décision du Conseil, une mission de conseil et d'assistance à la réforme du secteur de la sécurité, l'EUSEC, pour une période initiale d'une année.¹⁰⁴ Le but de la mission est de prodiguer des conseils et d'apporter une assistance et un appui pratique aux autorités congolaises chargées de la bonne gouvernance et de l'intégration de l'armée. Il s'agit d'une modeste mission, composée de huit experts détachés par les États membres. Il est prévu que deux autres experts la rejoignent vers le début de l'année 2006.¹⁰⁵ Cette petite équipe, supervisée par le général français Jean-Pierre Joana, est devenue l'institution la mieux informée dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité en RDC car ses experts participent systématiquement à toutes les réunions des diverses structures internes et internationales impliquées dans ce projet.

Il est probable que le mandat de l'EUSEC soit renouvelé jusqu'à la fin de l'année 2006: la mission joue un rôle de coordination de plus en plus important dans la réforme de l'armée et la Commission a réhabilité les centres d'intégration de Luberizi et de Kisangani lors des premier et deuxième cycles d'intégration, pour un coût de 1,5 millions d'euros. La contribution financière la plus importante de la part de l'UE à la réforme de l'armée provient des 20 millions d'euros que la Commission a mis à la disposition du Programme multi-pays de démobilisation et de réinsertion (PMDR) de la Banque mondiale. La Commission insiste actuellement pour que le PMDR accorde progressivement plus d'attention à la réinsertion des anciens combattants, un aspect de la réforme

¹⁰⁰ La France a envoyé dix instructeurs pour le programme dirigé par la Belgique.

¹⁰¹ Entretien de Crisis Group avec des responsables militaires belges, Bruxelles, février 2005.

¹⁰² Entretien de Crisis Group avec un fonctionnaire belge, Bruxelles, février 2003. Bien que seize de ceux qui ont été formés en Belgique ont déserté, les Belges sont déterminés à poursuivre ce programme de formation. Ils estiment qu'il faut encore 1500 instructeurs congolais qualifiés. "Belgium vows to maintain military cooperation", IRIN, 1^{er} novembre 2004.

¹⁰³ Entretien de Crisis Group avec un diplomate belge, Kinshasa, février 2006.

¹⁰⁴ Action commune du Conseil 2005/355/PESC du 2 mai 2005.

¹⁰⁵ On trouve parmi ces huit experts deux français, un belge, un hongrois, deux anglais et deux portugais.

qui a été négligé jusqu'à présent. L'intervention du PMDR est quelque peu limitée par les contraintes d'éligibilité à l'aide publique au développement (APD) prévues dans les directives du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui n'inclut pas l'essentiel de l'assistance nécessaire aux efforts de réforme du secteur de la sécurité. En acceptant de financer des centres d'intégration de l'armée, la Commission a poussé à ses limites la compatibilité de l'APD.¹⁰⁶

Le projet concernant la chaîne de paiement correspond potentiellement à l'une des contributions les plus importantes de l'EUSEC. Le 1er décembre 2005, le Conseil a décidé de poursuivre ce projet en collaboration avec le ministère congolais de la Défense. Ce projet, d'environ 7 millions d'euros, durera douze mois. L'EUSEC enverra 40 à 45 conseillers militaires qui assureront le contrôle des canaux de paiements et fournira la technologie et le matériel informatique nécessaires. La seconde partie du projet sera axée sur la réforme de l'administration centrale et la mise en place à Kinshasa de systèmes de gestion des listes de paie. Le nouveau système devrait être opérationnel au printemps 2007. S'il a un caractère technique, ce projet est aussi politiquement sensible pour les congolais: s'il est mis en œuvre correctement, il s'agira d'une perte de revenus considérables pour les officiers supérieurs qui détournaient une partie des soldes. L'appui des autorités locales est une condition préalable à la réussite de ce projet. Certains responsables n'ont pas été très coopératifs mais le président Kabila a manifesté son soutien envers ce projet.

La Commission appuiera deux types de mesures d'accompagnement. Sur le court terme, elle fournira une aide (2 millions d'euros) destinées aux familles des brigades les plus pauvres dans l'est, pour la rénovation des logements des personnes à charge et pour l'accès à l'eau potable et à l'infrastructure sanitaire en particulier. Ces mesures seront mises en application dès que le projet de l'EUSEC aura démarré, très probablement en

mai 2006. Sur le long terme, 65 millions d'euros seront consacrés, sur une période de deux ans, à des projets (en matière de logement entre autres) en faveur des communautés vivant à proximité des brigades et des personnes à charge.¹⁰⁷ Le projet recommande que les veuves et les orphelins, qui sont actuellement recensés comme des soldats, bénéficient d'un programme d'appui séparé dépendant du ministère des Affaires sociales.¹⁰⁸ La préoccupation majeure concerne la pérennité de ce projet une fois que le personnel de l'EUSEC ne sera plus ancré dans les structures gouvernementales.

La mission élargie de l'EUSEC pourrait constituer une base solide pour la mise en place d'une équipe internationale d'assistance et d'instruction militaire (l'IMATT). Cependant, l'UE devra vérifier si ses ressources (même dans le cadre d'un fonds plus important consacré à la réforme du secteur de la sécurité) peuvent être affectées à l'instruction militaire et aux activités de conseillers opérationnels. En outre, si la coordination des différentes initiatives européennes s'inscrit bien dans les structures actuelles et que l'EUSEC est un point de référence central, des tensions subsistent entre certains efforts bilatéraux menés par les États membres et ceux de l'UE. C'est notamment le cas pour ce qui est d'une plus grande responsabilité du gouvernement de transition, question sur laquelle l'UE a généralement adopté une position plus ferme que certains de ses États membres. La question de savoir si tous les efforts des États membres de l'UE en matière de réforme du secteur de la sécurité peuvent ou devraient être centralisés sous l'égide de l'EUSEC, ce qui donnerait de ce fait une base solide à l'IMATT, est un point que l'UE devrait étudier plus attentivement.

Les autres États membres. Si le Royaume-Uni compte de nombreux officiers au sein de la MONUC, il n'a pas impliqué beaucoup d'hommes dans les autres aspects du processus de réforme du secteur de la sécurité en dehors de l'EUSEC. Il octroie néanmoins des fonds à l'Afrique du Sud pour le soutien au processus d'enregistrement et de recensement, et aide aussi certaines unités ayant terminé leur intégration. Une grande partie de l'appui britannique passe par le PMDR de la Banque mondiale, auquel le pays a annoncé une contribution de 25 millions de dollars sur une période de cinq ans. Les britanniques assureront également dans leur pays une formation de courte durée pour certains officiers congolais et ils viennent d'annoncer une contribution supplémentaire de 5 millions de dollars concernant des aspects d'intégration de l'armée non liés au combat, dont le décaissement sera conditionné à l'exécution du plan de l'EUSEC. De leur côté, les Pays-Bas ont fourni un financement de 5 millions d'euros

¹⁰⁶ Les directives de l'OCDE/CAD excluent l'aide aux militaires, à deux exceptions près: les activités civiles entreprises par les militaires (comme par exemple la distribution de l'aide humanitaire) et les actions entreprises dans le cadre des opérations de paix de l'ONU en période post-conflit. En 2003, les dépenses de l'APD en matière de gouvernance s'élevaient à 4,9 milliards de dollars; bien que 1,5 milliards de dollars aient été dépensés en matière de sécurité, il s'agissait essentiellement d'activités post-conflit, notamment le déminage et la démobilisation, et non pas strictement de réforme du secteur de la sécurité. Michael Roeskau, "OECD/DAC Guidance on Security System Reform", document préparé à l'occasion du séminaire organisé par la Présidence britannique, la Commission européenne, Saferworld et International Alert, Bruxelles, 28 novembre 2005. Entretien de Crisis Group avec un responsable de l'UE, Bruxelles, novembre 2005 et janvier 2006.

¹⁰⁷ Entretien avec Crisis Group, Bruxelles, février 2006

¹⁰⁸ Entretien de Crisis Group avec le Général Joana, chef de la mission de l'EUSEC, Kinshasa, novembre 2005.

pour aider l'Afrique du Sud à réhabiliter les centres d'intégration au Nord Kivu. Tout comme la Belgique, la France appuie la formation des officiers.

2. L'Angola

L'appui substantiel de l'Angola à la réforme de l'armée s'inscrit dans le contexte d'un accord bilatéral. Cela fait un an et demi que la Deuxième brigade intégrée et un bataillon commando (désormais déployé dans l'est pour combattre le groupe rebelle ougandais LRA, la Lord's Resistance Army) sont formés au centre de Kitona, où l'Angola dispose de 400 instructeurs. Ce pays s'est engagé à former deux autres brigades. Comme la Belgique, l'Angola a trouvé la formation initialement prévue insuffisante et il en a prolongé la durée de 45 à 90 jours; il a également fourni des soins médicaux aux stagiaires. La formation s'est heurté à des difficultés diverses: le ravitaillement était irrégulier, l'équipement n'a pas été fourni, les bailleurs de fonds n'ont pas normalisé le système de formation et les stagiaires arrivaient parfois en retard au centre. La formation de la Deuxième brigade s'est achevée le 5 mai 2005 mais les hommes de la brigade suivante ne sont arrivés que le 7 novembre. Le centre de Kitona a donc été vide pendant six mois, ce qui aurait pu permettre la formation de deux brigades supplémentaires. La somme de 22 millions de dollars que l'Angola avait initialement prévue pour la réforme de l'armée a été majorée à 32 millions de dollars.

L'intérêt majeur de l'Angola en RDC est lié à la sécurité de ses frontières et au territoire du Cabinda. Ce pays a été très actif dans l'entraînement de la Garde présidentielle et il conserve de solides relations militaires avec Kabila. Néanmoins, bien qu'il fasse désormais partie du Groupe de contact, certains partenaires au sein du gouvernement de transition sont très méfiants envers les activités de l'Angola. La décision d'envoyer la Deuxième brigade intégrée à Kinshasa plutôt qu'à Beni dans le Nord Kivu, de même que le déploiement de la police angolaise à Kinshasa pendant les troubles du 30 juin 2005 ont contribué à nourrir ces suspicions.¹⁰⁹

3. L'Afrique du Sud

L'approche initiale de l'Afrique du Sud dans le processus de réforme du secteur de la sécurité était caractérisée par une certaine suspicion envers les autres bailleurs de fonds. L'accord tripartite qu'elle a conclu avec la Belgique et

le gouvernement de transition (et la coopération qui s'en est suivie au centre d'intégration de Kamina) a été une étape importante dans le renforcement de la coopération, tout comme l'a été sa décision de participer au Groupe de contact. L'Afrique du Sud a largement contribué à l'intégration de l'armée par les actions suivantes: la réalisation d'un recensement des membres de l'armée, la contribution d'un bataillon à la MONUC, lequel joue le rôle de réserve dans la division Est, et la réhabilitation des centres d'intégration par ses ingénieurs sur financement des Pays-Bas. L'Afrique du Sud dispose d'un personnel d'environ 40 militaires en poste en RDC qui participent notamment au programme commun de formation Belgique/Afrique du Sud destiné à la Troisième brigade basée à Kalemie. Contrairement aux autres bailleurs de fonds, elle ne fournit aucun équipement aux unités qu'elle forme. L'Afrique du Sud considère que la réforme de l'armée devrait s'inscrire dans le budget national du Congo et que celui-ci ne devrait pas s'attendre à ce que les bailleurs de fonds règlent ses factures.

4. Les États-Unis

Les États-Unis jouent un rôle mineur dans la réforme de l'armée. Ils consacrent plutôt la majeure partie de leur aide aux besoins humanitaires tels que la sécurité alimentaire. Seuls quelques 150 000 de dollars d'aide bilatérale ont été accordés en 2006 à l'IMET, le programme international de formation et d'enseignement militaire (International Military Education and Training). Ce programme comprendra des cours sur des thèmes comme les droits de l'homme, les relations entre civils et militaires, et l'État de droit. Un ancien solde de 4,1 millions de dollars sera utilisé pour enseigner les compétences administratives et de commandement de base à 300 officiers. Les États-Unis fourniront également pour ces brigades du matériel de base, notamment des bottes et des purificateurs d'eau. À l'instar de la plupart des bailleurs de fonds, les États-Unis envisagent sur le long terme d'accueillir des congolais dans ses écoles militaires.¹¹⁰

Bien qu'il ne s'agisse pas à strictement parler de mécanismes de réforme du secteur de la sécurité, l'essentiel des efforts des États-Unis a été orienté vers une approche régionale. Ils ont soutenu la création d'un mécanisme conjoint de vérification (MCV) et d'une Commission mixte tripartite visant à encourager l'élargissement de la coopération régionale à un certain nombre de questions de sécurité majeures.¹¹¹ Le MCV réunit des officiers des armées

¹⁰⁹ Dans le cadre du Plan stratégique, il était prévu que la Deuxième brigade intégrée formée par l'Angola soit déployée à Beni dans le Nord Kivu mais elle a finalement été envoyée à Kinshasa. Un responsable de la sécurité congolaise a expliqué qu'elle devait servir de "force de réserve". Entretien avec Crisis Group, Kinshasa, septembre 2005.

¹¹⁰ "DRC Country/Account Summary", Congressional Budget Justification, site Internet <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/cbj/>; entretien de Crisis Group avec un haut représentant du département de la Défense des États-Unis, Washington DC, décembre 2005.

¹¹¹ Le MCV a été créé en septembre 2004 pour vérifier les allégations concernant les activités des FDLR et les incursions de

rwandaise, ougandaise et congolaise pour enquêter sur les allégations de chaque pays, tandis que la Commission tripartite réunit les autorités politiques des trois pays. À la mi-septembre 2005, le Burundi a rejoint cette commission, qui est de fait devenu un organe quadripartite.¹¹² Afin de désamorcer les tensions entre ces différents pays, les États-Unis ont aidé à établir une cellule commune de renseignements à Kisangani qui est devenue opérationnelle vers la fin de 2005. Ils dépenseront également 1,75 millions de dollars en 2006 pour former et encadrer des militaires de la RDC, du Rwanda, du Burundi et de l'Ouganda en matière d'amélioration de la circulation de l'information et de l'analyse opérationnelle entre ces pays.

5. Les Nations unies

L'un des problèmes majeurs de la MONUC est le renouvellement fréquent de son personnel, avec les difficultés inhérentes que cela entraîne en termes de familiarisation des nouveaux arrivants. Six différents officiers se sont succédé entre avril 2003 et novembre 2005 dans le domaine de la démobilisation, ce qui ne leur a pas permis de développer de bonnes relations personnelles ou une connaissance solide des institutions. Cependant, le rôle de la MONUC dans l'intégration de l'armée est limité, même si elle a aidé au désarmement et à l'enregistrement des armes au cours de la phase initiale de regroupement, qu'elle a transporté les fonds pour payer les salaires des brigades intégrées et qu'elle assure un soutien logistique pour quelques-unes des brigades avec lesquelles elle collabore. Les unités militaires de la MONUC assurent également une formation de 45 jours des officiers supérieurs congolais. De plus, ses brigades indienne et pakistanaise, au Nord et au Sud Kivu respectivement, ont formé des unités des FARDC avec lesquelles elles travaillent, en vue de renforcer leur fiabilité et leur efficacité. La MONUC appuiera également le plan de l'EUSEC destiné aux brigades intégrées que nous avons déjà évoqué.

L'ONU a cherché un plus grand soutien pour les FARDC, et a demandé aux bailleurs de fonds de fournir nourriture et carburant à neuf brigades afin de leur permettre de mener des opérations contre les groupes armés.¹¹³ Un plus grand nombre d'opérations communes entre la MONUC et les FARDC présenterait le double avantage de donner à ces dernières une bonne expérience des opérations sur le terrain, tout en mettant au pas les milices qui demeurent dans

l'armée rwandaise en RDC. Ses équipes sont composées d'officiers des armées rwandaise et congolaise et de représentants de la MONUC.

¹¹² Cet organe élargi est généralement appelé "Commission mixte tripartite plus un".

¹¹³ Entretien de Crisis Group avec le général Babakar Gaye, commandant de la force de la MONUC, août 2005.

l'est une menace évidente pour la stabilité de la région. Il est important de s'assurer que les populations civiles soient protégées contre d'éventuelles représailles avant, pendant et après ce genre d'opérations.

6. La Banque mondiale

La Banque mondiale est le plus grand contributeur au processus de démobilisation à travers le Programme multi-pays de démobilisation et de réinsertion. Le PMDR gère un fonds d'affectation spéciale de 500 millions de dollars et concerne près de 450 000 anciens combattants dans les pays ayant pris part à la guerre de 1998-2002. Sur les 200 millions de dollars destinés à la démobilisation au Congo, la Banque mondiale contribue à hauteur de 100 millions. L'autre moitié provient de onze bailleurs de fonds, à savoir l'Allemagne, la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède ainsi que de la Commission de l'UE.¹¹⁴ Si ces donateurs semblent travailler en coordination dans le cadre du PMDR, ils n'ont pas manifesté autant d'enthousiasme pour le processus d'intégration de l'armée en RDC. En effet, personne à ce jour n'a voulu jouer le rôle de chef de file dans ce processus.

D. L'ÉTAT DES LIEUX

L'une des caractéristiques les plus préoccupantes de la réforme de l'armée est le déséquilibre notable entre la démobilisation et l'intégration. Nous avons déjà évoqué comment la différence entre la solde mensuelle à l'armée (10 dollars) et la prime de démobilisation (110 dollars payables immédiatement, plus 25 dollars versés chaque mois pendant un an) n'incite pas à choisir l'intégration. Cet écart reflète la réticence des bailleurs de fonds à soutenir l'armée. Ces derniers ont rapidement adopté une position commune, fourni des fonds et créé une institution pour la démobilisation, le PMDR, mais ils ont été nettement moins unis et généreux dans leurs efforts de soutien à la mise en place d'une nouvelle armée nationale. Même la formation aux droits de l'homme n'a pas bénéficié de la même importance dans l'intégration de l'armée que dans la création de la nouvelle police.

1. Le processus de démobilisation

La Commission nationale de démobilisation et de réinsertion (CONADER), le partenaire local du PMDR au Congo, a eu des débuts difficiles. Éprouvée par les procédures et exigences de transparence de la Banque

¹¹⁴ Le PMDR prévoit que la Banque mondiale apporte une part égale aux contributions des autres bailleurs de fonds. Entretien de Crisis Group avec Roisin de Burca, représentant de la Banque mondiale, Kinshasa, novembre 2005.

mondiale, elle n'est devenue réellement opérationnelle qu'au milieu de l'année 2005, soit presque un an après le lancement de l'opération. En novembre, seuls 29 millions de dollars avaient été versés. La lenteur de la mise en œuvre s'explique également par l'entente difficile entre le PMDR (dont la Banque mondiale est l'organe de gestion) et le PNUD, agence d'exécution. Ces deux agences ont rivalisé pour contrôler le programme et l'arrangement qui prévaut actuellement n'est qu'un compromis. Ce manque de coordination combiné aux multiples obstacles techniques dressés par les congolais (que beaucoup d'acteurs internationaux ont interprété comme un manque de volonté politique) ont entraîné un sérieux retard de l'ouverture des centres d'orientation, ralentissant ainsi le processus de démobilisation et d'intégration. Les retards répétés, qui ont mis en danger la réforme de l'armée dans son intégralité, ont poussé l'Afrique du Sud à mettre au point le plan d'urgence susmentionné mais ce dernier a également été long à mettre en œuvre et a connu des blocages dans la mobilisation de ressources.¹¹⁵

Bien que le plan d'urgence ait pris fin, les problèmes persistent. Par exemple, au Katanga, une province qui compte plus de 200 000 déplacés internes (dont un quart le sont devenus au cours des deux derniers mois en raison des opérations menées par le gouvernement contre les rebelles Maï-Maï), la structure militaire d'intégration (SMI) responsable des centres de regroupement n'a pas réussi à ouvrir ceux-ci à temps pour recevoir les nombreux combattants.¹¹⁶ Des Maï-Maï, qui souhaitaient pourtant intégrer ces centres, ont repris les armes et sont retournés dans la brousse après avoir attendu pendant plusieurs jours, voire plusieurs mois.¹¹⁷

La réforme de l'armée se fait par étape et requiert que les différentes institutions congolaises et internationales travaillent en coordination. La SMI gère les centres de regroupement; la SMI et la MONUC contrôlent l'armement; la SMI et la CONADER sont responsables des centres d'orientation; la SMI et les divers bailleurs de fonds participant à la formation de l'armée s'occupent des centres d'intégration; enfin, l'état-major général décide du lieu d'affectation des soldats. Le transport des membres

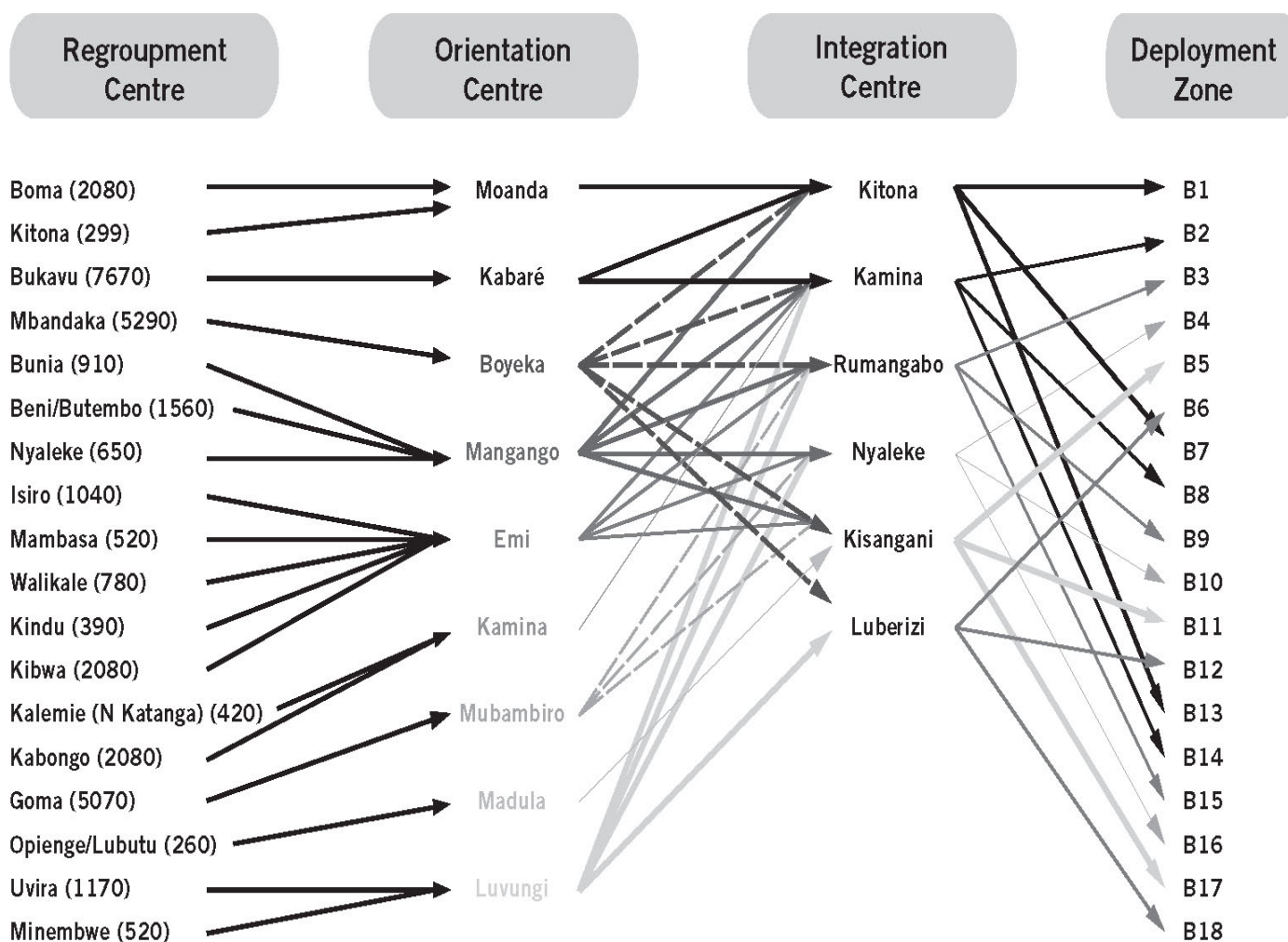
volontaires de la nouvelle armée du centre d'orientation vers le lieu d'intégration est non seulement une entreprise coûteuse mais également un énorme défi en termes de gestion et de logistique, en particulier pour un gouvernement de transition. Le diagramme suivant présente les compétences et infrastructures nécessaires pour le transport de plus de 100 000 hommes entre divers centres et leur déploiement ultérieur au sein des dix-huit nouvelles brigades dans le cadre de la mise en application du plan actuel.¹¹⁸

¹¹⁵ À la mi-janvier 2006, la Banque mondiale affirmait avoir ouvert treize centres d'orientation et elle envisageait d'en ouvrir quatre autres à la mi-février. Échange de courriel entre Crisis Group et la Banque mondiale, Kinshasa, janvier 2005.

¹¹⁶ Les centres de regroupement ne reçoivent pas de financement international.

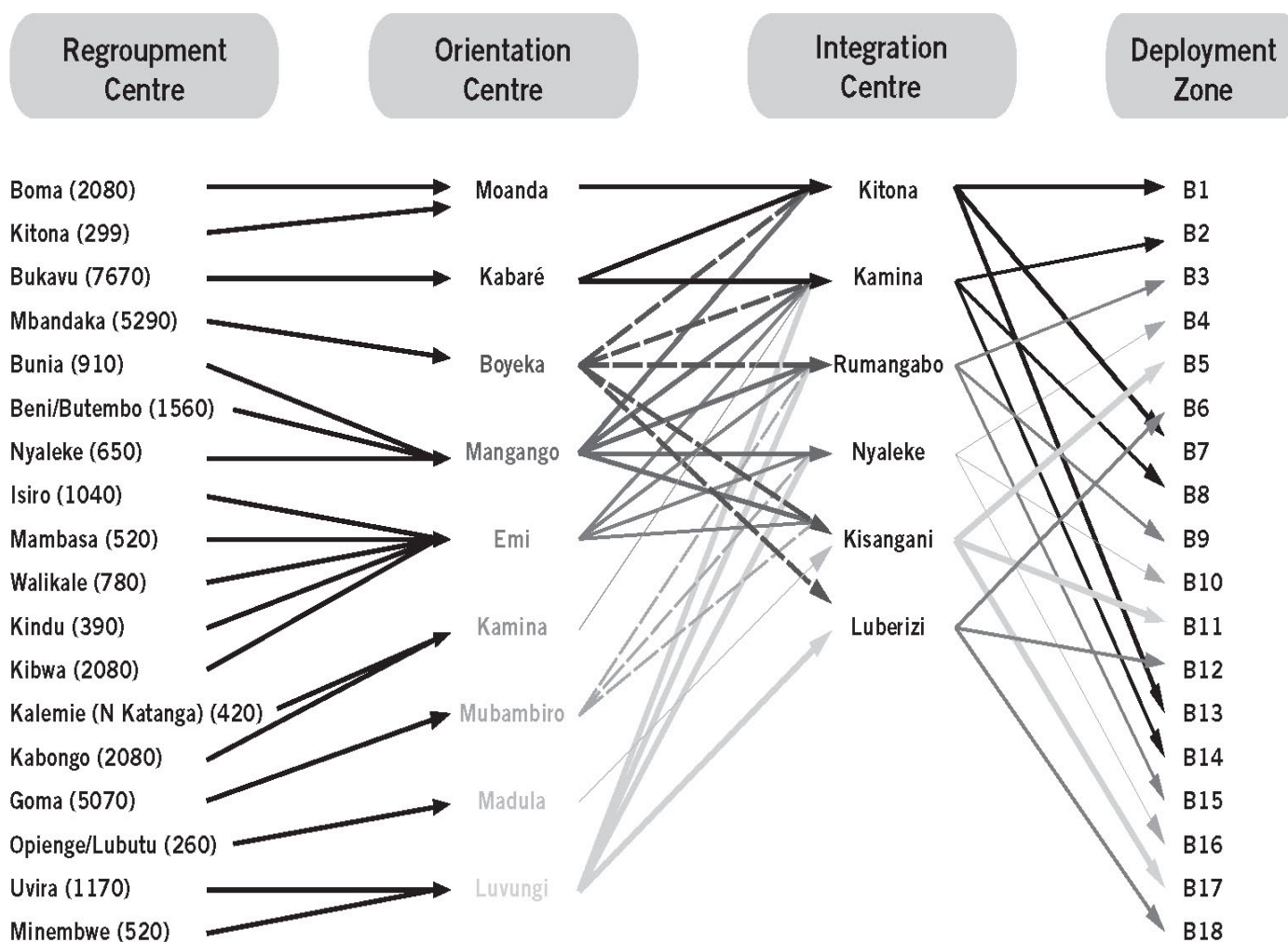
¹¹⁷ En novembre 2005, on rapportait que 400 Maï-Maï attendaient à Manono mais les autorités congolaises soutenaient qu'elles n'avaient pas assez de kérosène pour les deux avions nécessaires à leur transport. De plus, elles affirmaient que l'avion "Jet One" ne pouvait transporter que 70 passagers et qu'il faudrait au moins six voyages pour transporter tous les stagiaires. Voir rapport de Crisis Group, *Katanga*, op.cit.

¹¹⁸ Ce diagramme ainsi que les deux suivants nous ont été aimablement fournis par l'équipe de l'EUSEC à Kinshasa. Puisque les règles de l'APD ne permettent pas le transport de troupes, un système compliqué de centres d'orientation a dû être mis en place. Certains de ces centres sont situés à une distance de marche des centres de regroupement; d'autres se trouvent à proximité des centres d'intégration. La Banque mondiale finance le transport entre les deux centres d'orientation pour les anciens combattants non armés qui, à l'arrivée, peuvent se rendre au centre d'intégration à pied s'ils décident de s'enrôler dans l'armée.



Le transport des stagiaires entre les divers centres, qui sont souvent situés à des centaines des kilomètres les uns des autres, incombe normalement aux autorités congolaises. Celles-ci ont rencontré des problèmes à différentes étapes de ce processus, comme le manque de ressources pour couvrir de grandes distances mais

aussi probablement la réticence de certains responsables militaires et politiques à accélérer le démantèlement des structures de commandement parallèles dont ils bénéficiaient. Néanmoins, la Banque mondiale a récemment décaissé 20 millions de dollars afin de couvrir ces frais.



Le transport est un problème particulier pour les anciens combattants qui choisissent d'être démobilisés. Étant donné la superficie du territoire congolais, satisfaire à leur droit d'être réinséré dans le lieu de leur choix s'avère difficile. Bien souvent, l'allocation de 50 dollars qu'ils reçoivent pour le transport est nettement insuffisante et la logistique est toujours déficiente. Les services de transport ne sont pas toujours assurés quotidiennement et le kit de survie fourni aux anciens combattants n'est pas adapté pour une longue attente. Parfois, comme c'est le cas au Katanga, le transport n'est assuré qu'une fois par mois; beaucoup d'anciens soldats s'en remettent alors à des ONG, qui satisfont leurs besoins immédiats en attendant leur départ.¹¹⁹

En attendant que le nouveau système de paiement par téléphone cellulaire soit mis en place,¹²⁰ le versement des allocations mensuelles pose également des problèmes, surtout lorsque les anciens combattants démobilisés

retournent dans des villages reculés. Beaucoup ne reçoivent pas leur prime mensuelle de 25 dollars à moins que des fonctionnaires de la CONADER ne les localisent et ne se rendent chez eux en personne.¹²¹ Soupçonnant des irrégularités, par exemple des listes de paie en double, le PMDR a récemment confié la gestion des paiements à KPMG, un cabinet d'audit international. Les ONG se sont enlisées dans des procédures d'adjudication compliquées et la mise en œuvre de la formation professionnelle est lente. Les premiers programmes n'ont commencé qu'à la fin de l'année 2005.¹²²

Un dernier problème touche au manque de cartes d'identité infalsifiables et aux listes parallèles d'anciens combattants

¹¹⁹ Entretien de Crisis Group avec des responsables provinciaux de la CONADER, novembre 2005.

¹²⁰ Voir note 92 ci-dessus.

¹²¹ En novembre 2005, dans certaines provinces, au moins un tiers des combattants démobilisés n'étaient pas payés. Entretien de Crisis Group avec des responsables provinciaux de la CONADER, novembre 2005.

¹²² Certaines ONG se sont plaintes de ce que la Banque mondiale exigeait d'elles le préfinancement de 10 pour cent de leurs activités, ce que la plupart des ONG congolaises ne sont pas en mesure de faire.

que détiennent la banque, la CONADER et d'autres institutions. Ces listes ont permis à des anciens combattants de se rendre dans un autre centre et d'encaisser, avec une relative facilité, une nouvelle prime de démobilisation.¹²³ Le PNUD a récemment confié la responsabilité de l'enregistrement dans les centres d'orientation et la délivrance des cartes d'identité infalsifiables à une société suisse, Bio-ID, qui devra également créer une base de données de référence.

2. Le processus d'intégration

Il semble impossible d'atteindre l'objectif de déploiement de dix-huit brigades intégrées d'ici le mois de mars 2006.¹²⁴ Seulement six de ces brigades ont achevé leur formation, trois autres l'ont entamée en janvier, et trois centres d'intégration attendent l'arrivée des nouveaux éléments. Aussi la plupart des observateurs congolais et étrangers considèrent que douze brigades au maximum seront sur le terrain au moment des élections d'avril.¹²⁵

Le gouvernement de transition et les bailleurs de fonds doivent se pencher sur un certain nombre de questions: l'incertitude persistante concernant les effectifs de l'armée; l'"incitation" financière de fait à opter pour la démobilisation plutôt que la réintégration; le non-paiement généralisé des salaires et les mauvaises conditions de vie des militaires ainsi que la viabilité financière de l'armée et du processus de réforme dans leur ensemble; l'écart prononcé dans les statuts et les compétences des anciens combattants et des nouvelles unités; une structure de prise de décision très fragmentée au niveau national en ce qui concerne les questions de sécurité; la faible coordination de l'action des bailleurs de fonds; le soutien logistique insuffisant aux opérations post-intégration; le manque de cohérence de la formation, l'insuffisance du financement et les allégeances multiples des soldats; et enfin les contraintes financières

qui rendent difficile l'équilibre entre la sécurité à court terme et la consolidation d'une armée efficace et autonome à long terme.

Les problèmes financiers sont aggravés par le fait que les règles de la Banque mondiale interdisent le paiement à des groupes armés, y compris les armées nationales, ce qui empêche le PMDR de verser des fonds à la CONADER. Il a pourtant fait preuve de flexibilité afin de contourner ce problème.¹²⁶ Le financement de l'intégration de l'armée est donc assuré en grande partie par des bailleurs de fonds bilatéraux ou par le budget national de la RDC. Beaucoup au sein du gouvernement de transition pensaient à tort que les bailleurs de fonds prendraient en charge la majeure partie du coût de l'intégration. Le gouvernement congolais n'a donc prévu aucun financement ni en 2003, ni en 2004, et le Parlement a dû avancer des fonds sur le budget 2005 pour commencer le travail préliminaire.¹²⁷ Le fait est qu'on a consacré beaucoup d'argent à ceux qui quittent l'armée mais beaucoup moins aux soldats qui souhaitent rester sous les drapeaux.¹²⁸

Ce déséquilibre érode la viabilité du Plan stratégique et a entraîné quelques conséquences inattendues. Le récent recours à une société extérieure pour la mise en place du système d'identification donne un espoir d'amélioration, même si l'on estime que l'absence d'une base de données centralisée entre la CONADER, le PMDR et la Banque centrale congolaise a donné l'occasion à au moins 30 pour cent de ceux qui avaient déjà été démobilisés de se présenter dans un second centre de démobilisation et de toucher une deuxième prime. Étant donné l'attrait relatif de cette dernière, dans certains centres (particulièrement à l'est), au moins 80 pour cent des anciens combattants choisissent d'être démobilisés plutôt que d'être intégrés dans l'armée.¹²⁹ Par conséquent, la taille des brigades a dû être réduite de 3500 à environ 2200 hommes. De crainte de perdre la force militaire qui les a portés au pouvoir, les dirigeants des institutions de transition ont rechigné à envoyer leurs meilleurs éléments dans le processus de réforme du secteur de la sécurité.

Par ailleurs, nombreux sont les bailleurs de fonds actuels et potentiels qui sont naturellement réticents à fournir un appui plus grand à la réforme du secteur de la sécurité,

¹²³ Une fois que des anciens combattants sont démobilisés, il s'écoule une période de 45 jours avant que leur formation professionnelle ne commence, ce qui permet facilement, en l'absence de cartes d'identité infalsifiables et d'une base de données centralisée, de recommencer le cycle ailleurs. Entretien de Crisis Group avec le général Kalume, chef de la Maison militaire, Kinshasa, novembre 2005.

¹²⁴ Plan stratégique, op. cit.

¹²⁵ Entretiens avec Crisis Group, Kinshasa, novembre 2005; Marie-France Cros, "Le calendrier sera respecté", *La Libre Belgique*, 9 janvier 2006. Elle cite le vice-président Azarias Ruberwa, selon lequel 3500 hommes étaient en formation à Kitona, Nyaleke et Rumangabo, tandis que les centres d'intégration de Kamina, Kisangani et Luberizi attendaient toujours leurs stagiaires. Une brigade standard est censée comprendre trois bataillons de 720 hommes et compter environ 2500 soldats.

¹²⁶ Par exemple, la Banque mondiale a accepté de fournir 20 millions de dollars pour financer le transport des combattants désarmés entre les centres d'orientation.

¹²⁷ Le budget 2006 n'a pas encore été adopté.

¹²⁸ Le PMDR a affecté 200 millions de dollars à la démobilisation et à la réinsertion mais les bailleurs de fonds ont investi beaucoup moins dans la réforme de l'armée.

¹²⁹ Entretien de Crisis Group avec Roisin de Burca, représentant de la Banque mondiale, Kinshasa, novembre 2005.

notamment pour la réforme de l'armée, jusqu'à ce qu'il soit clair que la RDC est en mesure d'aller au-delà de la transition et de se doter d'un gouvernement relativement stable et responsable. Cependant, sans un appui accru des bailleurs, même assorti de conditions rigoureuses à l'égard du gouvernement, la transition court le risque d'échouer.

Il existe un compromis financier nécessaire entre l'objectif immédiat d'assurer la sécurité et l'objectif à long terme de mettre en place des institutions congolaises viables. Les bailleurs ont soutenu la MONUC à un taux opérationnel d'environ 1 milliard de dollars par an pour améliorer la situation dans l'est mais ils ont rechigné à fournir l'équipement de base aux brigades intégrées ou même à leur assurer des conditions de vie décentes. Les insuffisances de l'armée ont été révélées au cours des opérations conjointes MONUC/FARDC à Walungu, dans le Sud Kivu, à la fin de l'année 2004, où les unités congolaises se sont avérées inefficaces en l'absence d'un appui logistique direct. La Belgique reste le seul pays à avoir répondu aux appels répétés en faveur d'une modernisation de la logistique et des équipements. Mais si les efforts belges sont les bienvenus, ils ne suffisent pas pour équiper l'armée entière.

Parce que l'on a cru que les soldats congolais allaient risquer leur vie et survivre pour quelques centimes par jour, on les a transformés en une armée d'indigents vivant en dessous du seuil de pauvreté reconnu internationalement, avec tout ce que cela implique quant à leur vulnérabilité face aux tentations financières et politiques. Pour relativiser la question du financement, l'EUSEC estime que le déploiement de douze brigades des FARDC dans l'est, avec un appui logistique de base et une majoration de la solde à 60 dollars par mois, coûterait l'équivalent de quatre jours d'opérations de la MONUC.¹³⁰ Les centres d'intégration de Mushaki, Nyaleke et Luberizi ne se prêtaient pas au logement, encore moins à une formation militaire. Certains soldats devaient vivre dans des cabanes de paille au milieu de foyers de maladies comme le choléra et la tuberculose.¹³¹ Même si le gouvernement hollandais finance désormais l'initiative de l'Afrique du Sud de réhabilitation des installations au Nord Kivu et que l'ONU et l'UE font actuellement plus ou moins la même chose à Luberizi et Kisangani, il reste encore beaucoup à faire.

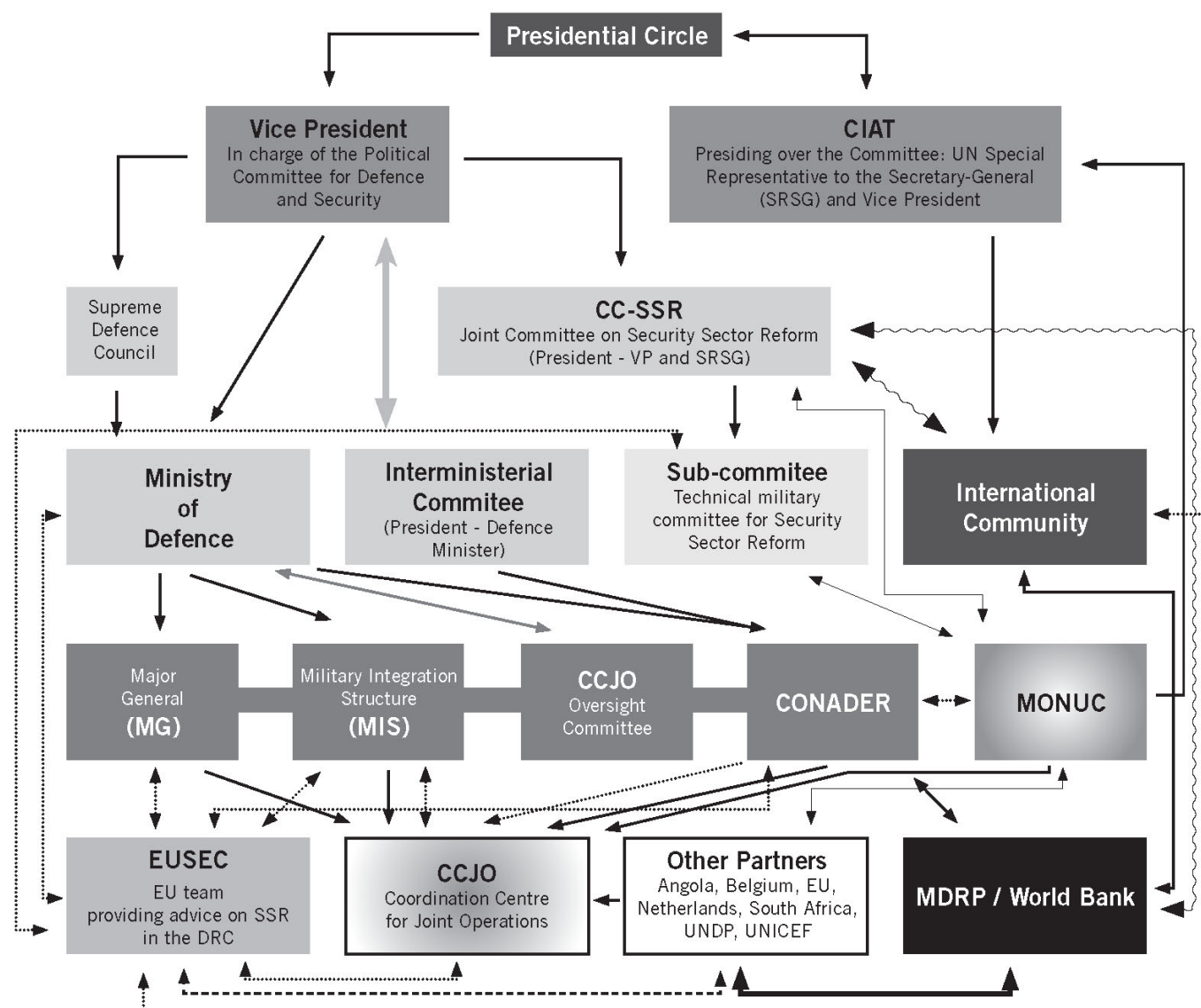
Le processus de prise de décision en matière de réforme du secteur de la sécurité est particulièrement fragmenté, lent et inefficace, aussi bien du côté du gouvernement de transition que des bailleurs de fonds, sans parler des congolais et des institutions internationales. De plus en plus d'organes prenant part à ces décisions ont été créés mais la coordination reste problématique. À titre d'exemple, en décembre 2005, le Secrétariat de l'ONU a encouragé l'UE à envoyer des troupes en RDC mais n'a pas consulté le gouvernement de transition.¹³² Le diagramme ci-après illustre les relations complexes entre les nombreuses institutions impliquées dans la réforme de l'armée:

¹³⁰ Entretien de Crisis Group avec des fonctionnaires de l'EUSEC, Kinshasa, novembre 2005.

¹³¹ La désertion rapportée de 750 à 1200 soldats à Mushaki est une indication de ce que certains aspects de la mise en œuvre sont vraiment déficients; Voir "Nord-Kivu: 1200 déserteurs à Mushaki", radio Okapi, 22 juillet 2005, sur le site <http://www.radiookapi.net/article.php?id=2553>.

¹³² Entretien de Crisis Group avec un responsable de l'ONU à New York, janvier 2006.

Democratic Republic of Congo - SSR/DDR



La tendance de chaque armée étrangère impliquée à utiliser sa propre approche doctrinale achève de compliquer la formation. Le plan d'urgence se caractérisait par la multiplicité des initiatives des bailleurs de fonds, souvent prises de manière isolée. Les Européens ont tendance à travailler dans leur coin, les Angolais dans un autre, tandis que les Sud-africains s'efforcent de collaborer avec les européens tout en poursuivant leurs propres initiatives. Avant que les conseillers de l'EUSEC ne commencent à assister aux réunions des nombreuses institutions congolaises, les bailleurs de fonds, mal coordonnés, ont régulièrement donné l'occasion aux politiciens et militaires congolais de les monter les uns contre les autres. Le fait que les bailleurs aient mis si longtemps à établir des relations constructives avec les institutions congolaises chargées de la sécurité est une défaillance grave de la part de la communauté internationale.

Les récents événements à l'est, à savoir les combats internes aux FARDC dans le Nord Kivu et les opérations contre les milices représentant des intérêts étrangers en Ituri, les Mai-Mai au Katanga et les rebelles de la LRA ougandaise dans le parc national de Garamba, de même que le problème toujours non résolu des rebelles rwandais des FDLR, indiquent qu'à la veille des élections, l'armée congolaise intégrée n'est pas encore capable de faire face à un adversaire déterminé et bien armé. Il est de toute évidence nécessaire d'intensifier d'urgence l'appui aux FARDC ou bien de renforcer les effectifs des forces internationales présentes dans le pays.

L'une des solutions pour répondre temporairement à cette seconde option en vue des prochaines élections serait de recourir à la gendarmerie que l'UE vient de mettre en place en janvier 2006. Les 800 officiers de

police qui la composent, originaires de France, d'Italie, de Suède, du Portugal et des Pays-Bas et qui sont basés à Vincenzo (Italie), peuvent être déployés en 30 jours pour des opérations de maintien de la paix et d'ordre public dans des zones post-conflit. L'objectif de cette force paramilitaire est de répondre aux situations transitoires dans des régions où la guerre s'est calmée, mais où des unités civiles spécialisées sont nécessaires pour gérer les menaces d'insécurité. Ces troupes de commandos peuvent être renforcées par une équipe de 2300 officiers de réserve. Même si le plan initial était d'utiliser ces troupes dans des régions où l'UE mène des opérations de maintien de la paix, comme dans les Balkans et l'Afghanistan, elles seraient également utiles en RDC au mois d'avril prochain.

E. LA MARCHÉ À SUIVRE

Il serait intéressant de poursuivre un certain nombre d'approches alternatives. L'assistance des bailleurs de fonds devraient dépendre davantage des progrès spécifiques faits dans les domaines de la bonne gouvernance et du renforcement des institutions congolaises, particulièrement du système judiciaire et des commissions parlementaires. Le Parlement devrait être encouragé à mettre en place aussi rapidement que possible après les élections un comité spécifique chargé de contrôler les dépenses militaires et les efforts de réforme de l'armée. De son côté, le nouveau gouvernement devrait inclure dans son budget annuel une présentation détaillée des dépenses en matière de défense.

Les bailleurs de fonds devraient adopter le projet de l'EUSEC comme la pierre angulaire de la réforme. Mais la seule séparation des chaînes de paiement et de commandement ne suffira pas. Les bailleurs et les Congolais doivent tirer des enseignements des récents événements survenus dans l'est du pays et accroître sensiblement leur appui aux unités intégrées. Pour que le plan de l'EUSEC ait un impact durable, les experts étrangers qui en ont la charge doivent travailler de pair avec du personnel du bureau de l'Inspecteur général des forces armées congolaises, une institution chargée de la lutte contre la corruption au sein de l'armée et dont le manque de financement est scandaleux. Les congolais et les bailleurs doivent collaborer en vue de renforcer les institutions nationales anti-fraude, comme le parquet ou la Commission d'éthique et de lutte contre la corruption, qui fonctionne à peine et que l'accord de paix a créée en tant qu'institution de la transition. Il faudrait d'urgence rédiger un code de discipline militaire définissant les droits et devoirs des soldats, et les bailleurs devraient fournir l'expertise nécessaire pour rédiger un projet qui ferait l'objet d'une discussion avec leurs homologues congolais.

L'application de l'embargo sur les armes imposé par le Conseil de sécurité est trop faible pour empêcher les groupes armés de se procurer facilement même des armes lourdes. Les dirigeants congolais doivent faire preuve de volonté politique et associer au processus d'intégration les brigades qui ont jusqu'ici évolué en dehors des structures ordinaires, comme par exemple la 83ème brigade et la Garde présidentielle. Les meilleures des troupes intégrées, notamment celles qui ont suivi la formation de 90 jours dispensée par l'Angola ou la Belgique, devraient immédiatement recevoir la rémunération, l'équipement et l'appui logistique nécessaires; elles devraient être déployées sur le terrain et combattre les forces dissidentes dans les provinces des Kivus et dans le centre du Katanga.

Si les principes fondamentaux du Plan stratégique sont solides, le processus de réforme est confronté à une série d'obstacles politiques et techniques. Une aide accrue de la part des bailleurs de fonds permettrait de résoudre de nombreux problèmes techniques en matière d'expertise et de capacité mais les partenaires internationaux et les congolais doivent améliorer leur coopération, notamment en élaborant un programme de formation unique. Les bailleurs ne devraient pas prendre de décisions en matière de sécurité sans consulter les institutions congolaises. Il est nécessaire d'unifier le processus de prise de décisions et de renforcer les institutions existantes plutôt que d'en créer constamment de nouvelles.

La communauté internationale gagnerait à instaurer un mécanisme formel de coordination plutôt que de poursuivre une approche d'assistance aux FARDC souvent aussi balkanisée que l'armée congolaise elle-même. Elle devrait également mettre en place une équipe internationale d'assistance et d'instruction militaire (IMATT), à laquelle l'Afrique du Sud, l'Angola et la MONUC participeraient activement et dont l'EUSEC serait le noyau, en vue d'atteindre les objectifs opérationnels fixés par ledit mécanisme:

- ❑ prodiguer aux agences congolaises des conseils en matière de stratégie et d'opérations, comme le fait actuellement l'EUSEC;
- ❑ envoyer sur le terrain des équipes d'assistance pour la mise en œuvre au niveau tactique, qui fourniraient assistance et formation aux centres d'intégration et aux écoles de formation et des conseils aux unités déployées;
- ❑ harmoniser les approches en matière de formation et s'assurer de l'existence de normes- communes à tous les centres d'intégration;
- ❑ assumer la responsabilité des mécanismes d'appui financier et logistique; et

- offrir aux FARDC des points focaux homogènes à tous les niveaux de coopération, du quartier général aux unités intégrées.

La préoccupation première est d'améliorer les salaires, le matériel et la formation.¹³³ Il faudra veiller à ne pas faire de l'IMATT un organe complètement étranger, qui serait efficace mais dans lequel les Congolais ne se reconnaîtraient pas ou qui serait trop grand et trop bureaucratique. Le succès de l'EUSEC est en grande partie dû à son style, notamment ses petits-déjeuners d'information à l'intention d'un nombre restreint d'experts, dans un cadre informel et amical. L'IMATT devrait être étroitement intégrée aux FARDC et chacun de ses membres épaulé par un homologue congolais. Les membres de cette équipe, pas plus de 300, devraient être très expérimentés.

Dans l'idéal, l'IMATT deviendrait opérationnelle en deux étapes. La première étape consisterait à réunir rapidement une petite douzaine de bailleurs ayant une grande expérience en la matière (européens, angolais, sud-africains et ONU), qui participeraient à des réunions de coordination technique quotidiennes, sur le modèle de l'EUSEC. Leurs homologues congolais qui travaillent de pair avec les experts internes devraient faire de même et organiser leurs propres réunions. La seconde étape impliquerait de petites équipes très spécialisées chargées de coordonner la formation et d'appliquer des mesures spécifiques, tel qu'envisagé actuellement dans la proposition de l'EUSEC. Deux conseillers de l'IMATT devraient également être affectés auprès de chaque brigade pour jouer un rôle opérationnel. Ceci permettrait d'améliorer les opérations des FARDC, de continuer à inculquer un professionnalisme militaire et d'assurer le suivi de la conduite des troupes. Enfin, l'IMATT pourrait également commencer à collaborer avec les autorités congolaises pour renforcer leurs capacités de planification stratégique, élaborer un plan national complet à long terme en matière de sécurité et jeter les bases d'une doctrine militaire qui fait actuellement cruellement défaut.

Les autorités congolaises doivent assumer leurs responsabilités et entériner sans équivoque le processus d'intégration. Elles doivent être réalistes quant à la nature et

la taille de la nouvelle armée, s'inspirer des expériences du passé et éviter de commettre à nouveau les mêmes erreurs. Au lieu de recréer une force trop nombreuse, déséquilibrée et dotée d'un mandat fourre-tout, les autorités doivent mettre en place une armée professionnelle viable, qui soit conçue pour faire face aux menaces extérieures. Les bailleurs de fonds ne vont pas payer indéfiniment les factures de l'armée et des effectifs de 60 à 70 000 hommes seraient un premier pas dans la bonne direction d'une réforme rationnelle. Joseph Kabila devrait envoyer un signal fort en tenant sa promesse d'intégrer le plus gros de la Garde présidentielle dans les unités régulières, sous le contrôle de l'état-major.¹³⁴ Il est inadmissible qu'un corps aguerris de 12 à 15 000 hommes demeure en dehors de la structure de l'armée. Le Président devrait conserver une force plus restreinte, de la taille d'un bataillon, comme celles dont disposent les autres hauts responsables politiques congolais pour leur protection. En incorporant un nombre substantiel d'éléments de la Garde présidentielle dans ses rangs, l'armée régulière serait également mieux placée pour envoyer sur le terrain des forces efficaces dans les opérations conjointes avec la MONUC.

Enfin, la communauté internationale doit prendre les mesures nécessaires en ce qui concerne l'armement lourd, mais en dehors du contrôle de gouvernement. Si le processus d'intégration inclut le désarmement des combattants, la plupart d'entre eux se présentent aux autorités avec des armes obsolètes, voire les mains vides. Le fait qu'aucune arme lourde n'a été rendue semble indiquer que divers groupes disposent de caches d'armes auxquelles ils peuvent accéder rapidement en cas de reprise des hostilités.

De même, le problème de la mauvaise application de l'embargo contre les armes doit être résolu. Une première mesure importante a été prise à travers l'affectation aux aéroports de Goma et de Bukavu d'observateurs militaires chargés d'inspecter les vols commerciaux. Mais cette mesure devrait être étendue aux postes-frontières à Bunagana et Goma ainsi que sur les principaux axes, par exemple la route Kasindi-Lubero, et à d'autres aéroports, dont celui de Lubumbashi, par lequel les FDLR auraient été approvisionnés. En octobre 2004, le Conseil de sécurité a explicitement chargé la MONUC de mener des inspections inopinées sur des véhicules et dans des bases militaires, aérodromes et autres installations en RDC.¹³⁵

¹³³ Les Première et Deuxième brigades intégrées, qui ont été entraînées directement par les belges et les angolais, sont considérées comme bien meilleures que celles qui ont été formées directement par les FARDC. La MONUC a élaboré un projet de soutien pour les neuf premières brigades intégrées qui seront déployées dans l'Ituri et dans le Nord et le Sud Kivu (trois par région). Le coût mensuel estimé de ce projet est d'environ 220 000 dollars par brigade, ce qui couvre des dépenses comme les rations alimentaires, les médicaments, le carburant, l'eau, les véhicules, les communications et l'équipement individuel des soldats. Ce montant est de loin inférieur à ce que coûtent les forces de l'ONU (plus de 1 milliard de dollars par an).

¹³⁴ Le général Kalume, de la Maison militaire, a assuré Crisis Group que la Garde présidentielle serait intégrée. Les experts craignent toutefois que cette intégration ne soit reportée, au moins après les élections ou que ce corps ne soit incorporé tel quel, dans une seule brigade, avec seulement quelques ajustements mineurs. Entretien avec Crisis Group, Kinshasa, novembre 2005.

¹³⁵ Résolution 1565 du Conseil de sécurité de l'ONU, paragraphe 4 (f).

Mais face à ses multiples responsabilités, il est difficile pour la MONUC de donner la priorité au soutien de l'embargo, particulièrement à la veille des élections.

Le Secrétaire général de l'ONU a insisté à plusieurs reprises sur le fait que la MONUC a besoin de plus de moyens de surveillance tactique et d'un accès aux informations recueillies par les services nationaux de renseignements mais les États membres ne se sont pas montrés disposés à agir en ce sens. Le Comité des sanctions pour le Congo mis en place par le Conseil de sécurité devrait se montrer plus agressif lorsque son panel d'experts identifie des responsables de violations de l'embargo dans la région. Il devrait appliquer aux auteurs de telles violations des sanctions ciblées, comme le gel de leurs avoirs ou une interdiction de voyager, afin que le gouvernement congolais issu des élections puisse avoir le monopole de la force militaire sur l'ensemble du territoire national.

IV. CONCLUSION

Reconstruire l'État congolais et développer l'expertise et les capacités requises sera long et parfois douloureux. Pour mener à bien la réforme de l'armée et de la police, il faudra une forte volonté politique ainsi que d'importantes ressources aussi bien de la part des bailleurs de fonds que des congolais. Le Plan stratégique élaboré par le gouvernement de transition est une tentative louable d'offrir un cadre à l'intégration de l'armée mais il restera lettre morte si le gouvernement et la communauté internationale ne s'attèlent pas aux problèmes majeurs que sont la fragmentation, la corruption, l'obstructionnisme politique et l'état général de délabrement des forces armées.

Bien que les autorités congolaises et les bailleurs de fonds aient tout deux approuvé ce plan en 2005, ils semblent poursuivre des objectifs totalement différents. De nombreux dirigeants congolais tentent de s'accrocher à leur pouvoir militaire plutôt que de s'engager résolument dans un véritable processus d'intégration. De leur côté, les bailleurs se concentrent sur la sécurité des élections; certains d'entre eux ont été rassurés, à tort, par le calme trompeur du référendum constitutionnel. Certes, les élections sont importantes mais leur sécurité relève surtout de la responsabilité des forces civiles: la police congolaise, soutenue par celle de la MONUC, et peut-être la gendarmerie de l'UE dans les grandes villes. Cependant, pour le citoyen lambda, la menace la plus préoccupante, et c'est une question de survie, est l'insécurité persistante dans l'est du pays, un sujet qui devrait reprendre sa place en tête des priorités sur la liste des décideurs politiques. Avant les élections, la MONUC et les brigades intégrées devraient utiliser, contre les milices aux Kivus et au Katanga, la tactique de bouclage et fouille qui a fait ses preuves en Ituri en 2005.

Si ce rapport s'est concentré sur les mécanismes internes de la réforme de la police et de l'armée, il est indispensable de souligner le caractère régional de nombreuses menaces sécuritaires qui planent sur le Congo. Sans une plus grande coopération régionale, il sera impossible de progresser dans la recherche de solutions aux problèmes les plus urgents que connaît le pays, par exemple mettre fin au soutien dont bénéficient les groupes armés, congolais et étrangers, ou enrayer le mouvement illégal d'armes et les activités économiques illicites. La Conférence internationale sur la région des Grands-Lacs (CI/RGL) reconnaît que l'interdépendance est la pierre angulaire de la paix et de la prospérité. Elle serait un forum multilatéral utile pour aborder les questions de développement à long terme mais elle est gênée par le nombre trop élevé de ses membres. De plus, elle ne consacre pas suffisamment d'attention aux problèmes urgents dans l'est de la RDC,

qui ont pourtant été une source de violence majeure lors de cette dernière décennie.

L'UE mérite des félicitations pour le rôle de premier plan qu'elle a joué dans la réforme du secteur de la sécurité. Elle devrait néanmoins accélérer la vitesse et améliorer la flexibilité de sa programmation. La réforme du secteur de la sécurité est bien plus explicitement politique que beaucoup d'autres activités traditionnellement soutenues par la Commission et demande un plus grand engagement politique sur le terrain pour être efficace.

De plus, l'UE et ses États membres ont encore beaucoup à faire pour harmoniser leurs activités. Enfin, l'UE doit poursuivre son engagement après les élections, sans quoi elle risque de compromettre les investissements substantiels qu'elle a faits en assistant les congolais dans leurs efforts pour réformer leurs structures de sécurité et améliorer la gouvernance dans leur pays.

Nairobi/Bruxelles, le 13 février 2006

ANNEXE A

CARTE DE LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO



ANNEXE B

GLOSSAIRE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS

AFDL	Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo, mouvement rebelle qui a porté au pouvoir Laurent Kabila lors de la première guerre du Congo (1996-1997)
ANR	Agence nationale des renseignements, police spécialisée dans le renseignement
APD	Aide publique au développement
CIAT	Comité international pour l'accompagnement de la transition, institution officielle du gouvernement de transition basée à Kinshasa qui regroupe les principaux acteurs internationaux présents en RDC
CONADER	Commission nationale de démobilisation et de réinsertion, institution gouvernementale chargée de la démobilisation, financée par le PMDR
DFID	Agence britannique de développement (<i>Department for International Development</i>)
DSP	Division spéciale présidentielle, garde prétorienne d'élite de Mobutu
EUPOL	Mission de police de l'Union européenne, "EUPOL-Kinshasa"
EUSEC	Commission consultative de l'Union européenne en matière de sécurité, groupe technique qui prodigue des conseils sur la réforme de l'armée
FAC	Forces armées congolaises, établies en 1997 en tant qu'armée de Laurent Kabila et plus tard de son fils, Joseph, jusqu'à la transition et la création des FARDC en 2004
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo, la nouvelle armée intégrée établie en 2004 et composée d'anciens belligérants actuellement membres du gouvernement de transition
FAZ	Forces armées zaïroises, armée de Mobutu créée en 1971
FDLR	Forces démocratiques pour la libération du Rwanda, mouvement rebelle composé de Hutus du Rwanda qui mène des opérations à partir de l'est de la RDC
FLEC	Front de libération de l'enclave de Cabinda, mouvement de luttant pour l'indépendance du territoire de Cabinda, qui a aidé Mobutu à envahir l'Angola en 1975
GMI	Groupe mobile d'intervention, une force spéciale établie par la MONUC à Kisangani
GSSP	Groupe spécial de sécurité présidentielle, la garde du président Joseph Kabila
IMATT	Équipe internationale d'assistance et d'instruction militaire
IMET	Programme international d'instruction et d'enseignement militaire (<i>International Military Education and Training</i>)
Mai-Mai	Milices locales qui recrutent parmi les paysans sur des critères tribaux
MLC	Mouvement pour la libération du Congo, dirigé par le vice-président Jean-Pierre Bemba, actif dans la province de l'Équateur
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations unies au Congo, créée en 1999, actuellement forte de 17 000 Casques bleus
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense, dirigée par le Conseil de l'Union européenne
PIR	Police d'intervention rapide, unités mobiles spécialisées formées par la France, l'Afrique du Sud et l'Angola pour le contrôle des foules en ville
PMDR	Programme multi-pays de démobilisation et de réinsertion, fonds géré par la Banque mondiale pour soutenir la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants de sept pays de la région des Grands-Lacs, dont la RDC
PNC	Police nationale congolaise
PPRD	Parti du peuple pour la reconstruction et la démocratie, parti politique du président Joseph Kabila
RCD	Rassemblement congolais pour la démocratie, mouvement dirigé par le vice-président Azarias Ruberwa
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SARM	Service d'action et de renseignements militaires, unité d'élite de l'armée créée par Mobutu
UPI	Unité de police intégrée, formée et équipée par l'Union européenne et ses États membres, protégeant principalement les institutions de transition à Kinshasa.