
M.E.S., Numéro 111, Vol. 1, Octobre-Décembre 2019

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

Mise en ligne le 11 janvier 2022

**GOVERNANCE SECURITAIRE EN
REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU
CONGO : DEFIS DE L'APPROPRIATION
NATIONALE DE LA REFORME DU
SECTEUR DE LA SECURITE**

**par
Bienvenu BENDELE SOLO et Lucie
YOBILA**

Assistants, Faculté des Sciences Sociales
Université de Mbandaka

Résumé

Cette étude soutient qu'il n'y a pas de Réforme efficace du secteur de la sécurité sans implication active du parlement et l'appropriation de son rôle de contrôle. Celle-ci ne pourra aboutir sans que le contrôle parlementaire en constitue une pièce maîtresse.

Il est donc, essentiel d'assurer un meilleur ancrage de la réforme, à travers une démarche holistique. En effet, c'est à cette condition que l'on pourra renforcer l'efficacité des institutions publiques de défense et de sécurité, améliorer la capacité de l'Etat à anticiper, prévenir et répondre aux menaces qui pèsent contre les individus et les institutions, de manière à garantir plus efficacement la protection de tous.

INTRODUCTION

Située au cœur de l'Afrique, la République Démocratique du Congo (RDC) est, plus que jamais affectée par les conflits armés. Elle reste l'un des pays les plus ouverts à ses voisins (neuf frontières) et est donc confrontée comme l'ensemble des pays de la région des Grands Lacs et d'autres régions du monde, à d'importantes difficultés liées au maintien d'un niveau de sécurité des personnes et des biens, permettant de poursuivre les efforts de développement entrepris.

Il faut rappeler que depuis la crise sécuritaire de 1996 à 2002, en réponse aux principaux défis et menaces en matière de sécurité, est née une forte mobilisation de la

communauté internationale en faveur de la RDC. Cette manifestation internationale pour le pays s'est traduite par la mobilisation d'importantes ressources pour renforcer la capacité opérationnelle des forces de sécurité.

Comme d'aucuns le savent, la stabilité politique et le développement économique de tout pays passent par un système de sécurité efficace et légitime aux yeux de la population. Ainsi que l'affirmait Koffi Annan, « il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y avoir ni sécurité, ni développement si les droits humains ne sont pas respectés ».¹

En signant à Addis-Abeba le 24 février 2013, l'Accord Cadre pour la Paix, la Sécurité et la Coopération pour la RDC et la région des Grands Lacs, le gouvernement congolais s'est engagé à approfondir la réforme de l'Armée et de la Police. En octobre 2013, le Président Joseph Kabila présentait la Réforme du Secteur de la Sécurité comme « la priorité des priorités ».²

En effet, la Réforme du Secteur de la Sécurité, processus qui s'est globalisé, est aujourd'hui considéré comme un élément important et fondamental de la reconstruction de l'Etat en ce que la sécurité est généralement perçue comme une condition préalable au développement et à la démocratisation. En outre, le processus de la Réforme du Secteur de la Sécurité a pour pierre angulaire l'appropriation nationale.

Alors qu'il se doit d'être « mené par les autorités nationales », le concept révèle tout son paradoxe lorsqu'il s'agit de le mettre en œuvre.³ Entre les prescriptions théoriques et la mise en œuvre pratique, l'écart est pour le moins important. D'aucuns vont jusqu'à qualifier l'appropriation nationale des processus de la Réforme du Secteur de la Sécurité d'« artifice rhétorique ».⁴ La gouvernance sécuritaire est un des aspects les plus importants de la gestion moderne étatique, car en structurant la gestion sécuritaire des divers domaines que peut englober la gouvernance sécuritaire, on donne aux citoyens les garanties de la bonne gestion de ce domaine vital.

En mettant en avant l'appropriation nationale, la présente étude invite

¹KOFI ANNAN, *Sécurité : un bien commun*, SG-ONU, New-York, 2005, p.1

²KABILA KABANGE J., Discours sur l'état de la Nation du 24 octobre 2013

³Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de

la sécurité, 23 janvier 2008, (A/62/659 – S/2008/39), p. 7

⁴SCHEYE E. et PEAKE G., cités par NATHAN L., « Le Challenge de l'appropriation locale de la Réforme du Secteur de la Sécurité: de la rhétorique du Donateur à la pratique », in *Etudes sociales internationales*, Vol. 12, mai 2010, pp. 239-251

la RDC qui est engagée dans le processus de la réforme des forces de défense et de sécurité à y consacrer une certaine part de ses ressources nationales pour espérer une issue heureuse de ce processus.

L'analyse de la gouvernance dans le secteur de la sécurité en RDC mérite une approche méthodologique. A cet effet, l'étude a été basée sur une approche qualitative afin de rendre compte des perceptions dans le secteur de la sécurité en RDC. La recherche documentaire générale a consisté à l'exploitation de la documentation disponible sur ce thème. Les entretiens libres se sont déroulés à travers les différentes structures des FARDC et autres intervenants dans le domaine sécuritaire.

La lecture critique des données rassemblées a été soumise à l'éclairage des postulats dialectiques. Toutes les contradictions autour de l'appropriation nationale du processus de la Réforme du secteur de la sécurité en RDC ont été décelées.

Le traitement de cette thématique nous impose une ossature qui tourne autour de quatre ordres de considérations distinctes. Le premier aborde les fondements théoriques sur la gouvernance sécuritaire et la Réforme du secteur de la sécurité. Le deuxième présente les éléments clés de la réussite du processus de Réforme du Secteur de la Sécurité. Le troisième table sur les défis de l'appropriation nationale de la Réforme du secteur de la sécurité en RDC. Le quatrième enfin, traite de la gouvernance sécuritaire pour un environnement politique stable, favorable au développement en RDC. Une brève conclusion met un terme à la présente étude.

I. FONDEMENTS THEORIQUES SUR LA GOUVERNANCE ET LA REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE

1.1. Gouvernance et bonne gouvernance du secteur de la sécurité

Dès le départ, rappelons que la gouvernance est un exercice du pouvoir et de l'autorité. Ce terme peut être employé pour décrire les règles qui régissent une organisation, telle une entreprise ou une institution gouvernementale. Toutefois, il peut aussi désigner tous les processus, acteurs et valeurs formels et informels qui influencent la prestation de toutes sortes de biens publics, parmi lesquels la sécurité. C'est selon cette deuxième interprétation, plus large, que le concept de gouvernance est appliqué à la sécurité.¹ En effet, il est utile d'envisager la sécurité sous l'angle de la gouvernance, cette approche mettant l'accent sur la façon dont le pouvoir et l'autorité sont exercés aux niveaux international, national et

local, de manière formelle et informelle, par divers acteurs, étatiques et non étatiques.

La gouvernance est un terme générique qui peut s'appliquer à la sécurité de façon générale pour expliquer le rôle que jouent les acteurs internationaux, nationaux et locaux dans la prise de décisions en matière de sécurité et leur mise en œuvre.² Quant à la gouvernance de la sécurité, elle se rapporte au fonctionnement de la sécurité, en général, alors que la Gouvernance du secteur de la sécurité porte, plus spécifiquement, sur les décisions et leur mise en œuvre dans le secteur de la sécurité d'un État.

Le concept de gouvernance peut s'appliquer à la sécurité, en général, ou à celle d'un Etat, en particulier. Ainsi, par bonne gouvernance du secteur de la sécurité, on entend l'application des principes de bonne gouvernance au secteur d'un État chargé de la sécurité³. La bonne gouvernance repose sur l'idée que le secteur de la sécurité devrait respecter les mêmes normes élevées que celles imposées aux autres prestataires de services publics.

1.2. Le secteur de la sécurité

Le secteur de la sécurité est composé de toutes les structures, institutions et personnes chargées de la prestation, de la gestion et du contrôle des services de sécurité au niveau national et local, il s'agit notamment des prestataires des services de sécurité⁴, tels que les forces armées, la police, les services de renseignement, les établissements pénitentiaires, les acteurs commerciaux et non étatiques de la sécurité, etc. ; il s'agit aussi des organes de gestion et de contrôle de la sécurité, tels que les ministères, le Parlement, les institutions de contrôle, certaines composantes du secteur de la justice, et les acteurs de la société civile qui non seulement jouent un rôle important pour s'assurer que les services publics de sécurité répondent à des normes élevées, mais en sont aussi les bénéficiaires ultimes, telles que les organisations de femmes, les médias, etc.

1.3. Réforme du Secteur de la Sécurité

Le concept de Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) est utilisé en référence au processus par lequel un pays cherche à améliorer l'efficacité et la redevabilité des prestataires de sa justice et de sa sécurité. La transformation inclut «tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions, de sorte à ce qu'ils collaborent pour gérer et opérer le système d'une façon plus cohérente avec les normes démocratiques et les principes d'une bonne gouvernance, et qu'ils contribuent ainsi au bon fonctionnement du cadre de sécurité»⁵.

Le concept de Réforme du Secteur de la Sécurité, défini comme « un

¹ LYNDIA CHENAF, *La gouvernance du secteur de la sécurité*, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Série de documents d'information sur la RSS, DCAF, Genève, 2015, p.12

²DCAF, « La gouvernance du secteur de la sécurité », Centre pour le contrôle démocratique des forces

armées, Série de documents d'information sur la RSS, Genève, 2015

³ LYNDIA CHENAF, *op cit.*, p.15

⁴ Idem, p.21

⁵Ibidem

processus visant à instaurer un système de sécurité efficace et responsable pour l'État et les citoyens, sans discrimination et dans le plein respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit »¹, est un concept occidental issu de l'aide au développement répondant au leitmotiv « sans sécurité pas de développement ».

L'aspect politique de la surveillance démocratique et civile de l'armée et des services de sécurité reste capital dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité dont la tâche centrale est la bonne gouvernance. Celle-ci inclut la capacité du parlement et de la société civile (par exemple les médias, les ONG, les chercheurs, le public en général) à faciliter le débat de société sur les priorités de la sécurité ainsi que sur la surveillance civile de l'armée et des services de sécurité. Il s'agit en quelque sorte d'institutionnaliser une gestion participative de la sécurité dans laquelle le pouvoir législatif, la société civile et le citoyen jouent chacun un rôle approprié.

1.4. Appropriation

Le terme d'appropriation met en cause deux actions distinctes, l'une de prise de possession, l'autre d'adaptation d'un bien matériel ou abstrait pour le rendre propre à un usage². Appliquée à un objet tel que la réforme des forces de la sécurité, l'appropriation consiste à rendre le système de sécurité adéquat à un usage défini, le faire sien par la perception, l'usage ou la parole.

L'appropriation est ainsi un phénomène social, au-delà d'une accumulation d'actes individuels. C'est un processus déterminé par référence à un modèle socio-culturel, profondément marqué par l'ensemble des structures sociales et des représentations sociales. Toute société définit des modèles d'appropriation de la politique de sécurité en fonction de sa culture.

L'appropriation est donc à comprendre comme un élément contribuant à construire une identité. Pour s'approprier une réforme de sécurité, la faire sienne, il faut imprimer dans le système sécuritaire des marques perceptibles, qui rappelle à son auteur et montre aux autres son identité, sa personnalité. A l'inverse, la conception de la politique de sécurité et la disposition des éléments d'application conduisent à privilégier certains comportements.

II. ÉLÉMENTS CLES DE LA REUSSITE DU PROCESSUS DE REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE

Pour mener avec succès un processus de Réforme du Secteur de la Sécurité les éléments clés décrits ci-dessous s'avèrent

importants³: *une approche, deux objectifs et trois dimensions.*

2.1. Appropriation locale et nationale comme approche Réforme du Secteur de la Sécurité

Le succès d'un processus de Réforme du Secteur de la Sécurité repose principalement sur l'appropriation locale de toutes les parties prenantes (acteurs publics ou non) dans le pays, à savoir les prestataires de services de sécurité et de justice, mais également tous les bénéficiaires (la population et la société civile). La Réforme du Secteur de la Sécurité est le processus par lequel un pays cherche à réviser et à améliorer l'efficacité des services de sécurité afin d'améliorer le fonctionnement de l'État et le bien-être général de sa population.

2.2. Efficacité et Redevabilité comme objectifs clés de la Réforme du Secteur de la Sécurité

La Réforme du Secteur de la Sécurité inclut également une dimension de redevabilité qui implique l'établissement de procédures de contrôle et de réglementation sur l'ensemble du secteur de la sécurité qui comprend notamment l'armée, la police, la justice et les prisons, mais également la garde présidentielle, les services de renseignements, les services secrets, les services frontaliers et douaniers.

Aucun programme de Réforme du Secteur de la Sécurité n'aboutira à long terme si l'état de droit et les structures adéquates de redevabilité et de gouvernance sont négligés.

2.3. Dimensions Holistique, Technique et Politique de la Réforme du secteur de la sécurité

Trois dimensions essentielles de la Réforme du Secteur de la Sécurité peuvent être identifiées⁴:

2.3.1. *Une vision holistique* qui comprend tous les acteurs susmentionnés et requiert la compréhension du caractère indissociable des diverses composantes du secteur de la sécurité et de la justice ;

2.3.2. *La complexité technique* car la Réforme du Secteur de la Sécurité requiert une vaste série de compétences et l'adoption d'une approche multidisciplinaire. Parmi les compétences spécifiques requises figurent une connaissance et une expérience substantielles des

¹Rapport du Secrétaire général, *op. cit.*, pp. 6-7.

² DUPUY, Modes d'appropriation et relations sociales face au programme de réhabilitation du logement social en France, Thèse de doctorat en Sociologie, Université de Paris I, Sorbonne, 1983, p.6

³ Source: DCAF-ISSAT, Manuel de Formation: introduction à la réforme du secteur de sécurité, 2014.

⁴ CAPARINI M. et COLE E., « Les arguments pour un contrôle public du secteur de la sécurité : concepts et stratégies », in *Guide pratique pour les organisations de la société civile*, DCAF/ PNUD, 2008, p.5

domaines spécifiques de la réforme (police, défense, intelligence, justice et Gouvernement local) mais également des questions transversales appropriées telles que la budgétisation, la logistique, la communication, l'expérience du changement et de la gestion de programmes ;

- 2.3.3. *Une sensibilité politique* parce qu'elle a un impact direct sur le monopole de l'État pour l'usage de la force. S'engager dans un processus de Réforme du Secteur de la Sécurité exige par conséquent un niveau élevé de compréhension et de sensibilité politiques, ainsi que des compétences analytiques, en recherche et en négociation, du tact et de la diplomatie¹.

Après avoir présenté brièvement quelques éléments fondamentaux qui entrent en jeu dans la réussite d'une bonne Réforme du Secteur de la sécurité, il convient de retenir que la Réforme du secteur de la sécurité est le processus politique et technique qui consiste à améliorer la sécurité de l'État et la sécurité humaine à travers la prestation, la gestion et le contrôle efficaces et responsables des services de sécurité, dans le cadre d'un contrôle civil et démocratique, et dans le respect de l'Etat de droit et des droits humains.

La Réforme du Secteur de la sécurité vise à renforcer la sécurité de l'Etat et de la population en améliorant la redevabilité et l'efficacité en matière de prestation de services de sécurité, et de contrôle et de gestion de ce secteur, dans un cadre reposant sur le contrôle démocratique, le respect des droits humains et l'Etat de droit.

L'application des principes de bonne gouvernance au secteur de la sécurité souligne notamment que, pour être en mesure de consolider la démocratie, le développement et la sécurité, l'Etat ne doit pas être uniquement préoccupé par les questions de défense nationale et de sécurité de l'Etat, mais il doit aussi répondre aux besoins de sécurité humaine, en s'assurant que la population vive à l'abri de la peur. Le concept de sécurité humaine inscrit l'objectif d'une prestation de services de sécurité et d'une gestion et d'un contrôle efficaces et responsables de ce secteur par l'Etat dans un cadre de gouvernance démocratique, de respect des droits humains et d'Etat de droit.

III. APPROPRIATION NATIONALE DU PROCESSUS DE LA REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE EN RDC : DEFIS ET PERSPECTIVES

3.1. Appropriation nationale, responsabilité nationale et engagement national

Un Etat qui entreprend des activités de réforme du secteur de la sécurité peut le faire sur la base d'une décision nationale et tout processus de la Réforme du secteur de la sécurité doit être basé sur l'appropriation nationale. Un élément fondamental de l'appropriation nationale sera l'élaboration d'une vision nationale de la sécurité et de la réforme du secteur de la sécurité par une large gamme de parties prenantes nationales. Cependant, l'appropriation nationale implique également la prise de responsabilités et d'engagements au niveau national.

L'appropriation nationale n'est pas viable ou réaliste si les charges financières de la réforme reposent exclusivement sur les épaules des acteurs et partenaires extérieurs.

L'appui extérieur à la Réforme du secteur de la sécurité doit adhérer à la vision du secteur de la sécurité et de la réforme du secteur de la sécurité définie au niveau national. Là où une telle vision n'a pas encore été articulée de façon cohérente, les partenaires extérieurs pourraient chercher à en soutenir l'élaboration. En même temps, les acteurs nationaux doivent se partager la responsabilité de veiller à ce que le soutien extérieur fasse avancer une vision nationale et ils doivent être disposés à négocier l'assistance extérieure si l'assistance proposée n'est pas compatible avec les buts et objectifs définis au niveau national.

3.2. Défis de l'appropriation nationale du processus de Réforme du Secteur de Sécurité par le peuple congolais

D'après la définition donnée par Laurie Nathan et communément retenue, « le principe d'appropriation nationale des processus Réforme du Secteur de Sécurité signifie que la politique de réforme de la sécurité et de la justice, des institutions et des activités d'un pays donné doit être élaborée, gérée et mise en œuvre par des acteurs locaux plutôt que par des intervenants extérieurs »². Mais de la rhétorique à la pratique, les choses s'avèrent plus complexes pour des raisons contextuelles.

En outre, une meilleure définition de l'appropriation se réfère non seulement à la nécessité d'une prise en charge par le gouvernement local, mais aussi par l'Etat dans son ensemble, y compris, donc, le Parlement et la société civile.

Nuria Molina soutient cette approche en rappelant de manière assez critique que l'appropriation a souvent été conçue par les acteurs internationaux du développement comme une adhésion requise des gouvernements bénéficiaires de l'aide à une série de politiques et de réformes qui leur sont généralement imposées de l'extérieur. Or, cette façon de voir

¹ <http://issat.dcaf.ch/fre/Learn/La-presentation-de-la-RSS>

² NATHAN L., *op cit*, pp. 239-251

l'appropriation reproduit le déséquilibre de pouvoir inhérent aux relations entre bailleurs de fonds et pays bénéficiaires. En d'autres termes, les bailleurs internationaux ont davantage essayé d'obtenir l'appropriation locale, en tant que moyen de renforcement de la légitimité de leur action, plutôt que de susciter le développement d'un leadership national comme une finalité en soi¹. Il convient donc de renverser le paradigme pour arriver à une appropriation qui soit « réelle », ou plutôt « durable ».

Trois facteurs majeurs déterminent le potentiel d'une telle appropriation. Deux facteurs sont politiques : le *contexte politique*, c'est-à-dire la réforme ne peut opérer que dans une démocratie ou à tout le moins dans une phase de démocratisation et le *leadership politique*; et la *capacité*.

3.2.1. *Un processus par essence politique au cœur d'une forte instabilité politique*

L'instabilité et l'insécurité en RDC trouvent leur source principalement dans l'effondrement de la gouvernance du secteur de la sécurité : favoritisme, appareil sécuritaire totalement axé sur la préservation du régime en place, exclusion politique et sociale.

Si l'objectif est l'instauration de système de « bonne » gouvernance du secteur de la sécurité, la Réforme du secteur de la sécurité en est l'outil. Cet outil a un objectif explicitement politique qui consiste à s'assurer que la fourniture de la sécurité et de la justice respecte les normes démocratiques, les principes des droits de l'homme et l'état de droit.

Ces réformes touchent aux pouvoirs régaliens d'un pays ce qui en fait un processus hautement sensible. Au-delà, la fourniture et la gestion de la sécurité et de la justice par les institutions étatiques et non-étatiques sont à la base de l'équilibre des pouvoirs. Les remettre en cause, c'est remettre en cause tout un système politique et plus largement toute une organisation sociale. DANAIS pense en effet que, la Réforme du secteur de la sécurité implique des décisions relatives à l'architecture de l'Etat ainsi qu'aux valeurs sociétales telles que la liberté, la sécurité et les droits de l'homme.²

La Réforme du secteur de la sécurité intervient dans des Etats qui sortent des conflits armés et la réforme s'inscrit dans le processus de reconstruction post-conflit tel est le cas en République Démocratique du Congo qui sortait d'un conflit armé très meurtrier et lourd des conséquences. Quoiqu'il en soit, il s'agit toujours de situation d'extrême tension politique.

3.2.2. *Un leadership politique*

Face à ce constat, un leadership politique fort est indispensable à la réforme. Celui-ci doit outrepasser cet héritage et perdurer dans le temps.

Un rapport publié en 2012 par les ONG impliquées dans la Réforme du secteur de la sécurité en RDC mentionne³ : « L'échec de la mise en œuvre de la Réforme du secteur de la sécurité est imputable à un manque de leadership et de volonté politique aux échelons les plus élevés du gouvernement congolais. Au lieu de présenter une vision de la sécurité congolaise et de mobiliser les ressources nécessaires pour la concrétiser, le gouvernement, a encouragé l'établissement de divisions au sein de la communauté internationale et permis à des réseaux corrompus actifs, présents au cœur même des services de sécurité, de prospérer en dérobant les ressources censées couvrir les salaires de base ou en profitant de l'exploitation des ressources naturelles... ».

Au contexte politique et au leadership politique, s'ajoute la capacité, troisième facteur conditionnant l'appropriation d'un processus de Réforme du secteur de sécurité. Et force est de constater que bien souvent, le bénéficiaire est dans l'incapacité de mener la réforme.

3.2.3. *La capacité de l'Etat congolais d'entreprendre la réforme du secteur de la sécurité*

Le terme « capacité » tel qu'il est entendu ici renvoie à la fois à des personnes ayant les connaissances, l'expertise et les compétences requises et aux ressources matérielles nécessaires, y compris les fonds et le matériel. Et cette capacité est l'élément faisant le plus cruellement défaut à la RDC, bénéficiaire de Réforme du secteur de la sécurité.

En effet, la Réforme du secteur de la sécurité s'adresse à des Etats dits fragiles ou faillis. Bien qu'il n'y ait pas de définition internationalement reconnue du terme « État fragile », la plupart des agences de développement le définissent comme un échec fondamental de l'Etat à exercer des fonctions nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux et aux attentes des citoyens.

Parce que l'Etat bénéficiaire est dans l'échec, l'aide extérieure au processus est souhaitable, voire nécessaire notamment en raison de la capacité locale limitée. Ces Etats fragiles ou faillis, en besoin de Réforme du secteur de la sécurité, ne disposent pas des moyens indispensables à la réforme et ceci est vrai pour tous les aspects du terme « capacité » : les ressources matérielles (matériel et fonds) bien sur mais également les ressources techniques.

¹ NURIA MOLINA, « L'appropriation en pratique », in *Etudes internationales*, n°67, septembre 2007, pp. 23-32

² DONAIS T., « Inclusion ou Exclusion? Appropriation locale de la Réforme du Secteur de la

Sécurité » in *Studies in Social Justice*, Volume 3, juin 2009, pp. 120-121

³ DRC-SSR-Report-2012, R.D. Congo. *Prendre position sur la réforme du secteur de la sécurité*, mai 2012, p.2

Tout d'abord, la Réforme du secteur de la sécurité est un processus holistique, à long terme qui requiert des fonds importants. A titre d'exemple, en RDC, le budget de la Réforme du secteur de la sécurité basé sur une période de 2005 à 2015 est estimé à plus de 100 million de dollars américains. La RDC, Etat bénéficiaire ne dispose pas de ces ressources financières. Ces fonds ne peuvent être trouvés qu'auprès de bailleurs internationaux.

Dans les faits, ce sont divers acteurs internationaux occidentaux (Union Européenne et autres partenaires bilatéraux) qui ont pris en charge ces processus et réforment ainsi des domaines relevant des compétences régaliennes de l'Etat congolais. Ces fonctions dites régaliennes, c'est-à-dire propres au pouvoir souverain, sont limitées aux grandes fonctions souveraines qui fondent l'existence même de l'État et qui ne font, en principe, l'objet d'aucune délégation. Elles sont au nombre de quatre¹: assurer la sécurité extérieure par la diplomatie et la défense du territoire ; assurer la sécurité intérieure et le maintien de l'ordre public ; définir le droit et rendre la justice ; détenir la souveraineté économique et financière en émettant de la monnaie, notamment par le biais d'une banque centrale.

Eu égard à tout ce qui précède et face à ce qui ressemble à un défi, le développement d'une doctrine congolaise en matière de Réforme du secteur de la sécurité s'avère être une réponse possible. En effet, si les deux premiers facteurs peuvent être réunis, la satisfaction du troisième, la capacité, demeure plus difficile à obtenir.

3.3. Le parlement congolais et l'appropriation de la Réforme du secteur de la sécurité

Sans pouvoir parlementaire capable de jouer pleinement son rôle législatif et de contrôler les actions de l'exécutif, il n'y a pas de démocratie véritable. L'enjeu majeur de la réforme du secteur de la sécurité tient aux difficultés du parlement, et plus particulièrement de l'Assemblée nationale, à exercer un contrôle effectif du secteur. Selon certains observateurs, la majorité parlementaire est d'abord guidée par le souci de ne pas nuire aux intérêts de l'exécutif et de protéger ce dernier des actions de contrôle amorcées par l'opposition politique. L'idée d'un contrôle parlementaire du secteur de la sécurité peine à se frayer un chemin dans la culture de l'opacité qui continue à caractériser la gestion des services de sécurité.

En ce qui concerne le contrôle parlementaire, la Commission Défense du Parlement congolais ne dispose pas de l'espace politique suffisant pour que ses membres puissent pleinement exercer ce rôle de contrôle. Souvent, les questions posées au Gouvernement à propos de la défense restent sans réponse au nom du

«secret défense», reléguant dans la pratique le Parlement en un acteur invisible de la Réforme du secteur de la sécurité. En RDC, le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité n'est pas différent des autres formes de contrôle. Les enquêtes aboutissent rarement à des résultats concrets, et la séance des questions orales finit souvent par des recommandations, sans valeur contraignante pour l'exécutif.

Il est impérieux de renforcer les mécanismes de contrôle civil et politique (ou parlementaire) des forces armées (et des services de sécurité) dans le but de rendre la réforme des services de sécurité efficace. Cette réforme est « la priorité des priorités, sans quoi il n'y aura ni paix ni développement » en RDC².

3.4. L'appropriation du processus de Réforme du secteur de la sécurité par la Société Civile

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

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

La sécurité est primordiale pour le bien-être du peuple, aussi faut-il impérativement que les opinions de ce dernier soient reflétées dans la politique de sécurité nationale où sont énoncés les valeurs fondamentales et les principes relatifs à la sécurité que l'État entend promouvoir et protéger. À ce titre, il est primordial que le secteur de la sécurité s'ouvre progressivement à la société civile pour lui permettre de véhiculer les opinions de la population pendant la formulation des politiques de sécurité et leur mise en œuvre. Cette ouverture suppose d'aplanir les antagonismes qui caractérisent les relations entre les services de sécurité et la société civile. L'enjeu est la reconnaissance de la nécessité pour le secteur

aux FARDC, Suisse, Éditions Monde nouveau/Afrique Nouvelle, 2è Ed., 2013, p.300

¹ NATHAN L., *op cit*, p. 21

² WONDO OMANYUNDU J-J., *Les Armées au Congo-Kinshasa. Radioscopie de la Force publique*

sécuritaire et la société civile de travailler ensemble, ce qui implique de partager les réussites, mais aussi éventuellement les échecs dans la mise en œuvre des politiques.

IV. PERSPECTIVES D'UNE GOUVERNANCE SECURITAIRE POUR UN ENVIRONNEMENT POLITIQUE STABLE, FAVORABLE AU DEVELOPPEMENT

Le renforcement des mécanismes de contrôle parlementaire sur l'armée et la police est un point essentiel pour la bonne marche des institutions de l'Etat dans le cadre de la gouvernance sécuritaire. Il se trouve même au cœur de la réussite de la réforme des services de sécurité, en général, et de l'armée, en particulier, et à la base de la construction de l'Etat.

Le concept de gouvernance sécuritaire reflète l'importance éprouvée actuellement par les politologues, sociologues et d'autres experts en matière de sécurité que la mise en place des conditions optimales de la création d'un environnement sécuritaire stable, particulièrement dans les pays post-conflits comme la RDC, ne doit plus relever de la responsabilité exclusive de l'Etat et des services de sécurité, mais qu'elle doit, au contraire, être la résultante d'une interaction d'actions conjointes hybrides et coordonnées menées par différents intervenants issus du monde politique, particulièrement les parlementaires, du secteur de la sécurité (armée, police), de la Communauté internationale et de la société civile (ONG) dans le cadre d'un partenariat « public-privé »¹.

Au regard de l'analyse ci-haut développée, il est impérieux de proposer ci-dessous quelques pistes de solutions susceptibles de frayer le chemin à une gouvernance sécuritaire, gage d'un environnement politique stable, favorable au développement durable de la RDC :

Il importe de renforcer le contrôle démocratique des forces armées en augmentant leur redevabilité auprès des autorités civiles et ce, en donnant les moyens aux autorités civiles d'exercer un contrôle politique et constitutionnel effectif du secteur de la sécurité, en donnant les moyens à la société civile de superviser le secteur de la sécurité et d'apporter une contribution constructive au débat politique sur les politiques de sécurité, en collaborant avec les autorités congolaises en vue d'aboutir à une plus grande transparence des questions relatives à la sécurité.

Le redoublement d'efforts s'avère important en vue de la lutte contre l'impunité des forces armées en condamnant toutes les violations des droits humains et en exigeant la conduite d'investigations indépendantes, en procédant à une évaluation qualitative indépendante du comportement des

forces armées, en garantissant la participation et l'implication actives de la population directement concernée et des organisations de la société civile directement engagées dans des programmes de protection (c'est cela l'appropriation nationale).

Un accent particulier doit être mis sur le soutien du processus législatif visant la mise en œuvre de la Loi de programmation de la réforme des FARDC et faire pression sur le gouvernement congolais en vue d'encourager la transparence du budget de la défense.

Pour aboutir à des améliorations plus significatives, la réforme dont il est question devra être focalisée sur des nouveaux programmes tout en saisissant l'occasion de s'inspirer des acquis des actions passées et de les consolider et établir une nouvelle approche pour la mise en œuvre efficiente de ce processus.

Une approche plus politique est nécessaire pour améliorer l'engagement du gouvernement congolais à s'investir dans la réforme (appropriation), la redevabilité et la gouvernance des services de sécurité congolais, ainsi que sa capacité à garantir la protection de la population.

Il est donc, essentiel d'assurer un meilleur ancrage de la réforme, à travers une démarche holistique. En effet, c'est à cette condition que l'on pourra renforcer l'efficacité des institutions publiques de défense et de sécurité, améliorer la capacité de l'Etat à anticiper, prévenir et répondre aux menaces qui pèsent contre les individus et les institutions, de manière à garantir plus efficacement la protection de tous.

CONCLUSION

Au terme de cette analyse, il sied de retenir que l'appropriation implique que la réforme des politiques de sécurité, ainsi que les institutions et les activités entreprises dans ce secteur dans un pays donné, soient à la fois conçues, gérées et mises en œuvre par les acteurs locaux, plutôt que par les acteurs extérieurs. Cela signifie qu'il ne s'agit pas de rechercher un soutien local aux activités et programmes des bailleurs de fonds internationaux, mais, au contraire, de susciter le soutien des bailleurs aux programmes et projets initiés par les acteurs locaux.

Il n'y a pas de Réforme du secteur de la sécurité efficace sans implication active du parlement et l'appropriation de son rôle de contrôle. Celle-ci ne pourra aboutir sans que le contrôle parlementaire en constitue une pièce maîtresse. En d'autres termes, sans un pouvoir parlementaire jouant pleinement son rôle législatif et de contrôle des actions de l'exécutif, il n'y a pas de démocratie véritable et, sans contrôle parlementaire effectif et compétent de la politique de sécurité et des activités de l'appareil sécuritaire, il n'y a pas de réforme véritable du

¹ CAPARINI M. et COLE E., « Les arguments pour un contrôle public du secteur de la sécurité : concepts et stratégies », in *Contrôle public du secteur de la*

sécurité : guide pratique pour les organisations de la société civile, DCAF/ PNUD, 2008, p.5

secteur de la sécurité. C'est sur la base peu disputable de ce constat que doit commencer la réflexion sur les voies et moyens permettant de mener à bien les réformes nécessaires du secteur de la sécurité en RDC post-conflit et post-alternance.

Au demeurant, il sied d'insister sur la nécessité d'augmenter l'attention et les investissements sur le renforcement du contrôle démocratique de la Réforme du secteur de la sécurité en soutenant davantage les capacités et les possibilités de participation de la société civile et des Parlementaires dans le champ de la Réforme du secteur de la sécurité. En guise d'exemple, l'existence de la Commission Défense du Parlement ne garantit pas la possibilité pour les Parlementaires de jouer leur rôle de surveillance des politiques de sécurité gouvernementales car bien souvent les questions posées au Gouvernement en matière de défense restent sans réponse au nom du «secret défense», reléguant dans la pratique le Parlement au rôle d'acteur invisible de la Réforme du secteur de la sécurité.

En définitive, le contrôle démocratique du secteur de la sécurité suppose l'engagement des institutions, principalement du Parlement et de ses différentes commissions en la matière, de la société civile, des médias, de l'exécutif gouvernemental et du secteur de la sécurité lui-même, pour formuler, mettre en œuvre, surveiller et reformuler la politique de sécurité en République Démocratique du Congo.

d'information sur la RSS, DCAF, Genève, 2015

8. NATHAN L., « Le Challenge de l'appropriation locale de la Réforme du Secteur de la Sécurité: de la rhétorique du Donateur à la pratique », in *Etudes sociales internationales*, Vol. 12, mai 2010
9. NURIA MOLINA, « L'appropriation en pratique », in *Etudes internationales*, n°67, septembre 2007
10. Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité, 23 janvier 2008, (A/62/659 – S/2008/39)
11. WONDO OMANYUNDU J-J., *Les Armées au Congo-Kinshasa. Radioscopie de la Force publique aux FARDC*, Editions Monde nouveau/Afrique Nouvelle, Suisse, 2è Ed., 2013
12. <http://issat.dcaf.ch/fre/Learn/La-presentation-de-la-RSS>

BIBLIOGRAPHIE

1. CAPARINI M. et COLE E., « Les arguments pour un contrôle public du secteur de la sécurité : concepts et stratégies », in *Guide pratique pour les organisations de la société civile*, DCAF/PNUD, 2008
2. DONAIS T., « Inclusion ou Exclusion? Appropriation locale de la Réforme du Secteur de la Sécurité » in *Studies in Social Justice*, Volume 3, juin 2009
3. DRC-SSR-Report-2012, *R.D. Congo. Prendre position sur la réforme du secteur de la sécurité*, mai 2012
4. DUPUY, Modes d'appropriation et relations sociales face au programme de réhabilitation du logement social en France, Thèse de doctorat en Sociologie, Université de Paris I, Sorbonne, 1983
5. Joseph KABILA KABANGE, Discours sur l'état de la Nation du 24 octobre 2013
6. KOFI ANNAN, *Sécurité : un bien commun*, New-York, 2005
7. LYNDA CHENAF, *La gouvernance du secteur de la sécurité*, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées –Genève, Série de documents