
M.E.S., Numéro 130, Vol.2, septembre – octobre 2023
<https://www.mesrids.org>
Dépôt légal : MR 3.02103.57117
N°ISSN (en ligne) : 2790-3109
N°ISSN (impr.) : 2790-3095
Mise en ligne le 24 octobre 2023



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, septembre - octobre 2023

LA POLITIQUE NATIONALE DE DEFENSE DE LA RD. CONGO :*Analyse et Perspectives*

par

John KASUKU MIHALI

Professeur

Tryphène MUADI MVULA

Cheffe de Travaux, Doctorante

(Tous) Faculté des Sciences Sociales

Université Pédagogique Nationale

Résumé

L'objectif de cet article consiste à présenter, analyser et comprendre la manière dont la politique nationale de défense contribue à la montée en puissance des forces armées congolaises en particulier et des autres institutions de l'architecture de défense et sécurité en général. A l'issue d'une analyse critique, la présente étude conclue que cette remontée exige tout d'abord une meilleure compréhension des facteurs qui ont conduit à l'effritement de la puissance de ce système, ensuite une définition claire des grandes options et principes politiques, militaires, et stratégiques basée sur une parfaite maîtrise des enjeux et défis géopolitiques et géostratégiques contemporains. Elle dresse une série de propositions qui, une fois mises en application, pourront contribuer à renforcer les capacités techniques et opérationnelles de l'armée et des services de sécurité, et, par conséquent, sortir la RDC de l'état d'impuissance et de vulnérabilité.

Mots-clés : *défense, sécurité, puissance, géopolitique, géostratégie, géoéconomie, perspectives.*

Abstract

The aim of this article is to present, analyse and understand the way in which the national defence policy contributes to the rise in power of the Congolese armed forces and of the other institutions of the defence and security architecture in general. By making a critical analysis of the new national defence policy, the article concludes that the revitalization of the defence system of the DRC requires first a better understanding of the causes which led to the erosion of the power of this system, then a clear definition of the main political, military, and strategic options and principles based on a perfect mastery of contemporary geopolitical and geostrategic issues and challenges. Finally, the article makes several proposals which, once implemented, could contribute to strengthening the technical and operational capacities of the army and the security services, and, consequently, to bring the DRC out of the state of helplessness and vulnerability.

Keywords : *defence, security, power, geopolitics, geostrategy, and geoeconomics.*

INTRODUCTION

Dix-huit ans après le lancement du processus de réforme du secteur de la sécurité, la RDC n'arrivait pas toujours à développer des stratégies pour assurer la sécurité de l'Etat et de ses citoyens, et à définir clairement les orientations de sa politique étrangère. Ces stratégies et orientations devraient décliner les principales priorités visant la réduction des risques découlant des menaces contre la souveraineté nationale, l'intégrité territoriale et les habitants, ainsi que la protection des intérêts nationaux et le respect des engagements internationaux de sécurité.

A la fin du Dialogue Inter Congolais, en 2003, le pays était confronté à d'importants défis en matière de sécurité et de transformation politique et économique. Sa stabilisation était considérée comme prioritaire mais elle traine à se matérialiser jusqu'aujourd'hui essentiellement parce que ce pays ne disposait pas d'une politique de défense et de sécurité.

L'absence de cette politique clairement définie ne semblait pas intéresser les Congolais, en général, et la classe politique, en particulier, et pourtant ce vide coûte cher à tout le pays et affecte directement ou indirectement la vie de chaque citoyen. Curieusement, même au niveau des universités, cette problématique est peu étudiée alors que dans ce milieu, on jouit de la liberté de pensée qui pouvait réveiller les consciences des acteurs politiques.

Ce silence complice des savants de la nation et des autres couches de la société est dû d'une part, au fait que la défense et la sécurité touchent au cœur de la souveraineté nationale et constituent donc un domaine régalien, par conséquent un sujet politiquement sensible. D'autre part, l'intégration de combattants d'anciens groupes rebelles dans l'armée nationale a créé l'impression que les problèmes sécuritaires du pays étaient désormais résolus. Malheureusement, la situation demeure complexe. Il reste d'importants défis à relever malgré le fait que le pays s'est lancé dans une ambitieuse réforme de son secteur de la sécurité.

Il convient d'ailleurs de souligner que depuis son indépendance en 1960, la RDC n'a pas formellement défini sa politique de défense et pourtant cet ensemble des grandes options et principes politiques, militaires, et stratégiques s'avère nécessaire pour la défense du pays. Cette situation est due, entre autres, aux différentes missions confiées à l'armée tout au long de l'histoire politique de la RDC. Déjà, depuis sa création par le Roi Leopold II de Belgique en 1885, l'armée congolaise, connue sous le nom de Force Publique, avait une double mission : garantir l'exploitation d'innombrables richesses du pays sans aucune opposition interne, et assurer la défense de l'Etat Indépendant du Congo, propriété privée du Roi des Belges, contre l'invasion arabo-musulmane. A ces deux missions, s'est ajoutée une troisième plus idéologique après la 2^{ème} Guerre Mondiale à l'avènement du Congo Belge, celle de prévenir et de contrer la pénétration du Communisme en Afrique Sub-Saharienne.

Avant comme après l'indépendance, la Force Publique était considérée par la population congolaise comme armée de répression. Cette image s'est malheureusement pérennisée jusqu'aujourd'hui créant ainsi une brèche subjective entre l'armée et la population. Certes, quelques efforts ont été entrepris depuis l'indépendance en 1960 pour améliorer les relations civilo-militaires et faire remonter en puissance l'armée nationale pour permettre le pays de jouer le rôle de leader politique et militaire sur le continent africain. Les réformes administratives initiées en 1972 avaient conduit au changement de l'organisation interne et du nom de l'armée, de l'Armée Nationale Congolaise aux Forces Armées Zairoises, ainsi qu'à l'ouverture des centres d'instruction et d'entraînement de l'armée nationale aux armées africaines. Les objectifs stratégiques originels furent aussi enrichis d'un objectif politique interne de l'unité nationale, et d'un objectif géopolitique régional. Cependant, les résultats de toutes ces initiatives sont restés en deçà des attentes. Le système de sécurité et de défense ne s'appuyait que sur l'alliance que le pays avait avec les USA, la France et la Belgique. Ce n'est qu'à l'arrivée au pouvoir du Président Laurent-Désiré Kabila et après la rupture des relations entre la RDC, l'Ouganda et le Rwanda que la RDC a tenté de définir elle-même sa propre politique de défense et de sécurité pour faire face à la guerre d'agression de 1998.

Sous le règne du Président Joseph Kabila, toutes les décisions que l'on appelait faussement « politique de défense et de sécurité » étaient soumises à l'approbation des bailleurs de fonds qui finançaient le processus de réforme du secteur de la sécurité et qui avaient pris en charge la formation des différentes unités de l'armée et de la police nationale aussi bien sur le plan financier que sur le plan technique et logistique. Ces pays qui sont majoritairement du bloc occidental voulaient que la RDC soit soumise à leurs aspirations idéologiques, militaires et politiques. Elle ne devait donc pas s'écarter de l'orientation définie par les Occidentaux. Ainsi, pendant les 18 ans du règne de Joseph Kabila, le pays n'a pas pu définir sa propre politique de défense et de sécurité et par conséquent, il a été maintes fois déstabilisé par ses voisins qui ne veulent pas avoir à leur côté, une RDC forte.

Cette situation est en voie d'être changée au cours du mandat du Président Felix Tshisekedi dont le gouvernement a adopté le Document de Politique de Défense, au cours de la réunion du Conseil des Ministres du vendredi 09 septembre 2022 ; document ayant servi de base des discussions et à l'adoption de la politique nationale de défense par le Parlement.

Ainsi, cette étude se propose-t-elle d'analyser l'impact de la nouvelle politique nationale de défense sur la paix en RDC. En d'autres termes, elle tente de comprendre les facteurs qui ont poussé l'actuel régime à définir la politique nationale de défense et de sécurité, et si cette nouvelle politique peut réellement conduire à la montée en puissance de l'armée et des services de sécurité.

Pour répondre à cette problématique, nous passons tout d'abord brièvement en revue la littérature existante, dans la première partie de notre étude, car nous croyons fermement qu'une politique nationale de défense est pour un pays, ce qu'est une boussole pour un navire. Ensuite nous analysons, dans la seconde partie, le contenu de cette nouvelle politique nationale de défense en évaluant sa capacité à faire de la RDC un pays fort, respecté, c'est-à-dire moins vulnérable. Une brève conclusion met un terme à cette étude.

I. LA POLITIQUE NATIONALE DE DEFENSE

1.1. Synthèse de la littérature sur la politique nationale de défense et de sécurité

Le système international est un monde impitoyable dans lequel chaque Etat cherche à maximiser son intérêt national au niveau international par des moyens pacifiques ou par la guerre. Pour ce faire, tout Etat a besoin de la puissance qui provient aussi bien de son économie, de son armée, de sa diplomatie, de sa culture, etc. Ces Etats doivent aussi se doter d'une politique clairement définie et robuste pour pouvoir organiser et opérationnaliser la défense de leurs territoires de manière autonome ou indépendante. Le principal instrument de cette indépendance n'est autre qu'une défense à la fois persuasive et dissuasive dont les axes principaux sont définis dans un document de vision et stratégie connu sous le vocable de document de politique nationale de défense et de sécurité.

Cette dernière est définie par Marie-Noëlle Berquier comme l'ensemble des moyens et d'actions ayant pour objectif de prévenir et d'éliminer les menaces et les risques qui en découlent, pour assurer la sécurité intérieure et extérieure, la défense et la protection des citoyens et de l'Etat.¹ La politique nationale de défense et de sécurité peut aussi être comprise comme l'ensemble des mesures à l'aide desquelles l'Etat assure sa sécurité intérieure et extérieure. La politique nationale de défense et de sécurité est donc une politique publique qui consiste en la définition des objectifs à atteindre, des moyens à mettre en œuvre et des ressources à mobiliser par un Etat pour protéger sa population, son territoire et ses intérêts vitaux. Elle appréhende dans une vision d'ensemble les menaces et les risques qui pèsent sur la sécurité nationale et auxquels les réponses souvent multifonctionnelles, requièrent la mise en œuvre de politiques interministérielles cohérentes et coordonnées². C'est pour cette raison qu'elle est définie en RDC comme '*un système dynamique constitué d'un ensemble homogène d'hommes, de moyens et de procédures légales et réglementaires évoluant dans l'environnement national et international (terrestre, aérien, et naval)*' et ayant le sextuple but de sécurisation et de défense du sol, du sous-sol, de la flore, de la faune, des biens et des personnes contre les agressions, les menaces, et les risques internes et externes.³

¹ Marie-Noëlle BERQUIER, « la France et la dissuasion nucléaire », sur Académie de Bordeaux, revue stratégique, partie C, notre stratégie de défense, 2017, pp. 52-86.

² Myriam GERVAIS et André DONNEUR, « Le Canada et la sécurité : l'exemple de l'assistance technique à l'Europe centrale et de l'Est (1989-1995) », *Revue des Sciences Politiques*, n° 36, juin 1996, p. 24.

³ Politique Nationale de Défense de la République Démocratique du Congo, Kinshasa, janvier 2023, p.14.

La politique nationale de défense et de sécurité recouvre les domaines de la politique étrangère, de la défense et de la sécurité intérieure.⁴ Jean-Luc Matthieu confirme que cette politique publique a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie d'une nation, en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions du pays et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter⁵. Toutefois, Ole Waever appelle à la prudence et demande qu'un équilibre soit trouvé pour éviter le débordement car il peut y avoir un piège dans la mise en œuvre de la politique nationale de défense parce que celle-ci exige des pouvoirs extraordinaires de la part des organes de défense et de sécurité.⁶ Trager et Simonie observent que politique nationale de défense et de sécurité est un pur instrument de promotion et l'extension des valeurs nationale vitales. Cette idée peut être interprétée comme étant la manifestation d'une volonté de puissance dans laquelle il y a assurément l'idéologie organisatrice de l'Etat⁷.

Selon Barry Buzan *et all*, la politique nationale de défense et sécurité est une façon d'analyser la politique internationale par volet d'activités. Chaque secteur apporte un éclairage particulier sur la sécurité nationale, et la nature de la menace varie à l'intérieure de chaque secteur et affecte la sécurité de l'acteur étatique d'une manière spécifique⁸. En France par exemple, la politique nationale de défense et de sécurité a pour objectif d'assurer l'intégrité du territoire français et la protection de la population contre les agressions armées. Elle concourt à la sécurité nationale⁹. Au Canada, la politique nationale de défense et sécurité est comprise comme la protection mise en place par le gouvernement du Canada contre les menaces à la sécurité et contre la démocratie canadienne. Parmi ces menaces on compte l'espionnage et le sabotage, les activités influencées par l'étranger qui portent atteinte aux intérêts du Canada, le terrorisme ainsi que les activités séditieuses et subversives.¹⁰ La compréhension de la politique nationale de défense en RDC est naturellement la même que dans les deux pays cités ci-haut mais les objectifs sont différents du fait que la RDC ne fait pas face aux mêmes types de menaces à sa sécurité et à son intégrité territoriale que ces deux pays.

La politique nationale de défense et de sécurité joue un rôle important dans la bonne gouvernance du secteur de la sécurité. Elle est un document de haut niveau qui établit les priorités et principes essentiels guidant la prestation, la gestion et le contrôle des services de sécurité assurés par l'Etat. De ce fait, elle est nécessaire pour mener à bien la réforme du secteur de sécurité. Ce document d'information vise à expliquer comment les objectifs définis par l'Etat, les moyens mis en disposition de l'armée et des services de sécurité ainsi que les stratégies élaborées pour chaque objectif peuvent contribuer à la bonne gouvernance du secteur de la sécurité d'un Etat¹¹.

La politique nationale de défense a aussi pour objectif d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées. Elle contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale. Elle pourvoit au

⁴ Pierre ZEMAN, *La politique de sécurité*, l'université Masaryk et l'académie militaire de Brno, notes de cours inédit, 2002.

⁵ Jean-Luc MATHIEU, *La défense nationale*, Presse universitaire de France, Coll, 2003.

⁶ Ole WAEVER, security, the Speech Act. Analyzing the politics of a Word, Working Papers, n° 19, COPENHAGUE, Centre for Peace and Conflict Research, 1989, pp. 5-6.

⁷ Frank N. TRAGER et Frank L. SIMONIE, « An introduction to the Study of National Security », éd, National Security and American Society, Lawrence, University Press of Kansas, 1973, p. 36.

⁸ B. BUZAN, C. A. JONES, R. LITTLE, the logic of Anarchy: Neo realism to Structural Realism, New York, Columbia University Press, 1993.

⁹ Livre Blanc défense et sécurité nationale 2013, chapitre 6 : la mise en œuvre de la stratégie, pp., 69-86.

¹⁰ Gary KINSMAN and Patrizia GENTILE, the Canadian war on queers: national security.

¹¹ Peter ALBRECHT et Karen BARNES, « place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité », Genève : DCAF, OSCE 2011, vol. 1249, pp 135-140.

respect des alliances, des traités et des accords internationaux¹² car dans le contexte de la montée en puissance des menaces asymétriques, la sécurité intérieure et extérieure sont liées. Une approche globale des menaces dans le cadre de la politique nationale de sécurité se présente donc de plus en plus comme indispensable pour chaque Etat.

1.2. Situation de la RDC

L'existence de la RDC a été menacée depuis plusieurs années aussi bien par certains de ses voisins ayant des velléités expansionnistes que par des groupes armés nationaux et internationaux qui profitent de la porosité des frontières du pays. Ces Etats voisins ainsi que la multitude des groupes armés nationaux et internationaux qui opèrent avec l'appui des sociétés multinationales, sont attirés par le très riche potentiel économique de ce pays et profitent de la vulnérabilité qui a longtemps caractérisée celui-ci, l'exposant à l'agression et à la déstabilisation politique, économique et socio-culturelle.

Malheureusement, les différents gouvernements qui se sont succédé depuis l'indépendance du pays le 30 juin 1960, n'ont pas su trouver un remède à cette situation. Ils ont excellé dans des tâtonnements et la prise des décisions imprudentes et coûteuses telles que la signature des accords de cessation des hostilités et l'intégration des rebelles dans l'armée nationale. Tout ceci à cause d'une mauvaise compréhension de la situation et des causes profondes ayant conduit à l'impuissance de l'Etat congolais et de son armée.

L'absence d'une bonne compréhension des enjeux géopolitiques, géostratégiques et géo-économiques ou des faits tels qu'ils se déroulent dans la région des Grands Lacs africains et dans le monde contemporain a produit une confusion considérable dans le chef des autorités politiques et militaires, augmentant ainsi le niveau de tâtonnements dans la prise des décisions qui devraient conduire à la sécurisation et la stabilisation du pays.

Cette myopie stratégique a conduit au renversement du régime de Mobutu qui pourtant était considéré comme ayant la meilleure armée et des services de renseignement les plus performant en Afrique centrale. La conséquence de cette débâcle de l'armée zaïroise a conduit à la première guerre du Congo de 1996 et la deuxième de 1998 qui ont laissés de traces ineffaçables dans l'histoire socio-politique de la RDC. Cette douloureuse histoire a considérablement affecté jusqu'aujourd'hui la vie politique et les institutions du pays y compris son secteur de sécurité. Il est évident que les Etats modernes doivent assurer leur sécurité, et cette obligation ne peut en aucun cas être déléguée à un autre Etat. Depuis près de deux décennies, la RDC croupie dans un cycle d'insécurité grandissante et cela à cause de l'absence d'une vision stratégique capable de résorber définitivement ce cycle enfin de faire retrouver au pays la paix et la stabilité.

La maîtrise des particularités de la guerre que connaît la RDC depuis des années est très importante, car elle permet d'identifier les acteurs apparents et non-apparents ainsi que leur motivation, organisation et fonctionnement qui, à leur tour, peuvent conduire à l'élaboration d'un bon plan stratégique pour mettre fin à la guerre. L'actuel régime en RDC semble avoir pris conscience de la situation sécuritaire précaire et s'engage à y apporter des solutions idoines à travers une bonne réforme de son secteur de sécurité et l'élaboration et la mise œuvre d'une politique nationale de défense. Il s'observe donc une volonté politique dans le chef des autorités congolaises de ne plus jamais se limiter à l'adoption des lois et autres mesures réglementaires, comme il a été l'habitude dans le pays pendant des années, mais de les appliquer ou les mettre en œuvre.

Malgré les efforts fournis par le gouvernement, de sérieux défis sécuritaires demeurent et il y a manifestement beaucoup de travail à faire pour placer le pays sur une voie de la stabilisation et du développement à long terme. A ces défis s'ajoute un autre qui est le risque

¹² Article L. 1111-1 du code de la défense

que la politique et le positionnement avant les élections de 2023 deviennent la priorité absolue, à l'exclusion des réformes de gouvernance et des mesures de stabilisation dont le pays a besoin. Le régime politique actuel reste fragile et pourrait encore s'effondrer.

La stabilisation de l'Est de la RDC dépendra, dans une large mesure, des progrès accomplis vers le démantèlement des groupes armés et la réintégration durable des ex-combattants dans leurs communautés. Il est essentiel, dans ce contexte, d'éviter de répéter les expériences du passé, où un grand nombre d'ex-combattants ont obtenu l'amnistie et ont été intégrés dans les forces de défense et de sécurité, sapant leur professionnalisme, leur discipline et l'unité de commandement. La perspective d'obtenir un grade dans les forces de défense et de sécurité fut une incitation à former un groupe armé, entraînant un cycle meurtrier de recyclage dont les conséquences se font encore sentir aujourd'hui. Il faut briser ce cycle et mettre en œuvre un programme de réintégration communautaire qui cherche à renforcer la résilience des communautés accueillant des ex-combattants, tout en supprimant l'incitation à former et à rejoindre des groupes armés¹³.

1.3. Nécessité d'une bonne politique nationale de défense et de sécurité

Les changements auxquels la communauté internationale est actuellement confrontée nous rappellent une fois de plus que la paix et le développement ne peuvent plus être garantis par la mondialisation et l'interdépendance. Des défis créés par des changements dans l'intensification des compétitions géopolitiques et dans les équilibres de pouvoirs remettent en cause l'ordre international stable qui s'est étendu dans le monde entier après la Guerre Froide. Au même moment, une multitude de problèmes tels que la pandémie du Covid-19 et le changement climatique émergent, obligeant les nations frontalières à coopérer. Ceci démontre qu'aujourd'hui, dans les relations internationales, la coopération et la confrontation sont intimement liées.

N'ayant pas bénéficié des fruits de la paix et du développement économique dans ce monde globalisé pendant plusieurs années, à ce jour, la RDC se consacre à défendre des valeurs les plus chères comme la souveraineté, l'état de droit, le respect des droits de l'homme, et la démocratie ; et à développer des stratégies visant à façonner non seulement la société internationale mais aussi et surtout l'Afrique et la région des Grands Lacs africains pour une bonne coexistence et coprosperité.

Cependant, l'insatisfaction de certains d'entre les pays voisins résultant de son incomparable et immense potentiel économique et de son territoire et bien d'autres facteurs, ont toujours généré des tensions au niveau régional et même dans les relations interétatiques. Certains pays de la région des Grands Lacs africains ne partageant pas les mêmes valeurs universelles avec la RDC tentent de réviser l'ordre régional guidés par leurs valeurs historiques et leurs propres visions pour pouvoir développer leurs économies et ainsi acquérir une certaine supériorité technologique et militaire en déstabilisant la RDC et en intensifiant ainsi et inutilement les compétitions géopolitiques dans les relations entre les pays de la région. Ces pays font semblant d'ignorer que le monde vit à une époque où les Etats doivent coopérer au-delà de leurs différences ou ambitions afin de relever les défis contemporains qui mettent en danger l'existence des Etats-nations parce qu'ils transcendent leurs frontières nationales.

Actuellement, l'environnement sécuritaire en RDC est aussi complexe et grave qu'il ne l'a jamais été depuis la fin de la dictature du Président Mobutu. L'agression du Rwanda contre la RDC a manifestement transgressé la fondation même des règles qui créent l'ordre régional. La RDC est également confrontée aux défis internes tels que la pauvreté, la corruption, et la

¹³ Déclaration de madame Leila ZERROUGUI, Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies en RDC, le 6 octobre 2020.

mégestion. Pour résoudre ces défis sociaux et économiques et favoriser la croissance économique, cet Etat doit garantir un environnement national, régional, et international propice à la facilitation des activités sociales et économiques transfrontalières essentielles pour la circulation des personnes et pour les industries, telles que le commerce de la nourriture et des biens et celui de l'énergie.

Et face à l'environnement de sécurité le plus complexe et le plus sévère depuis la fin de la deuxième Guerre Mondiale, la RDC doit protéger ses propres intérêts nationaux, y compris la sécurité de son peuple et de ses institutions au niveau local, provincial et national, la paix, la prospérité ainsi que la coprosperité et la coexistence de la communauté régionale et internationale en se préparant résolument au pire scénario à travers le renforcement fondamental des capacités de tous les organes de défense et de sécurité pour lui permettre de se défendre par lui-même solidement au lieu de compter toujours et essentiellement sur les pays de la région ou les Nations Unies.

A cette fin, les autorités politiques et militaires s'efforcent de favoriser de manière proactive un environnement de sécurité souhaitable pour le pays en mettant en place une diplomatie vigoureuse et de bonnes capacités de renseignement. Pour atteindre ces objectifs, la RDC vient d'élaborer une stratégie basée sur une vision panoramique des diverses dimensions des relations internationales dans leur ensemble et qui intègre ses réponses nationales à un niveau supérieur.

De ce point de vue, le gouvernement congolais présente sa stratégie de sécurité nationale comme sa politique nationale de défense qui fournit des orientations stratégiques pour les domaines de la politique de sécurité nationale, notamment la défense, la diplomatie, le renseignement, la sécurité économique, et la cyber sécurité, etc.

II. PRESENTATION ET ANALYSE CRITIQUE DE LA POLITIQUE DE DEFENSE DE LA RDC

2.1. Présentation

2.1.1. Fondements légaux et réglementaires de la politique de défense de la RDC

La politique nationale de défense de la RDC tire son fondement de l'Article 187. Alinéa 2, de la Constitution qui stipule que les Forces Armées ont pour mission de défendre l'intégrité du territoire national et les frontières et qu'en outre dans les conditions fixées par la loi, elles participent, en temps de paix, au développement économique, social et culturels ainsi qu'à la protection des personnes et de leurs biens.

La Loi Organique n°11/012 du 11 août 2022 portant organisation et fonctionnement des Forces Armées, stipule à son article 15, alinéa 1, que « le Gouvernement définit, en concertation avec le Président de la République, la politique de défense. La défense nationale est définie par la même loi à son article 2 comme l'ensemble des moyens militaires et non militaires ayant pour objet d'assurer la protection et la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation en toute circonstance et contre toutes les formes d'agression et menace.

Comme souligné dans la brève revue de la littérature, la politique nationale de défense est définie dans cet article de la loi précitée comme un « système de défense choisi par l'Etat et répondant au mieux aux besoins de la sécurisation du territoire national, de la population et de ses biens ainsi que des institutions.

L'urgence de doter le pays d'une politique de défense a poussé le Premier Ministre à prescrire, par sa lettre n°CAB/PM/DIRCAB/SPG/2022/0856 du 27 avril 2022, parmi les actions prioritaires du ministère de la Défense Nationale et Anciens Combattants, la mise sur pied d'une politique de défense s'appuyant sur 6 fonctions stratégiques, à savoir connaître, prévenir, anticiper, dissuader, protéger et intervenir.

2.1.2. Objectifs principaux de la politique de défense de la RDC

Les objectifs principaux de la politique nationale de défense de la RDC sont définis en tenant compte de l'environnement sécuritaire interne et international et des menaces internes et externes contre ses intérêts. Les menaces internes sont liées au dysfonctionnement des services de défense et de sécurité et de l'administration publique ainsi qu'aux des ambitions politiciennes qui provoquent l'affaiblissement, voire l'absence, de l'autorité de l'Etat. Tandis que les menaces externes sont portées par les Etats voisins belliqueux, les groupes armés étrangers, les terroristes islamistes, les groupes armés nationaux, et les prédateurs multinationaux.

Pour contrer les menaces et assurer la défense, la RDC a défini les objectifs nationaux et internationaux à défendre ainsi que les grandes options fondamentales sur lesquelles reposeront ensuite l'organisation et le fonctionnement du système de défense.

Les objectifs nationaux sont :

- la dissuasion externe pour la sécurité et la défense des 9 frontières solides de 10.307 kilomètres de longueur avec ses 9 voisins et de la frontière liquide couvre 40km le long de l'Océan Atlantique ;
- la dissuasion interne pour faire face surtout aux tendances sécessionnistes ou séparatistes ou des rébellions ou encore des conflits communautaires se manifestent sporadiquement dans certains espaces intérieurs de la République ;
- la sécurisation de certains sites miniers et installations stratégiques ;
- la protection des parcs nationaux contre les braconniers internes mais aussi contre les braconniers étrangers pour les parcs nationaux frontaliers avec les pays voisins ;
- la protection de la population contre les effets des catastrophes majeures ;
- la protection du système informatique national contre la cyberguerre et la cybercriminalité par un dispositif de défense multisectoriel.

Les objectifs internationaux portent sur la *diplomatie de défense* et visent à faire émerger le leadership de la RDC au niveau sous-régional et régional compte tenu de son importance géopolitique et géostratégique. Il s'agit de :

- Participer aux opérations de maintien de la paix dans le cadre de l'ONU et les organisations sous régionales (CEEAC, SADC, CPGL, EAC) et aux opérations humanitaires.
- Etablir et mettre en œuvre d'accords bilatéraux multidisciplinaires de défense avec des pays amis, dont les grandes puissances.
- Disposer d'une diplomatie de défense dynamique avec un volet robuste de dissuasion et de coopération militaire avec 9 pays frontaliers et contre la piraterie maritime.

2.1.3. Les options fondamentales logistique et administrative

En plus des objectifs principaux, la RDC a défini les grandes options fondamentales sur lesquelles reposeront ensuite l'organisation et le fonctionnement de son système de défense. Ses options fondamentales d'ordre administratif et logistique sont les suivantes :

- La production de biens et de services par l'industrie de défense en vue de l'autonomisation logistique de la défense.
- L'instauration du service militaire obligatoire pour les finalistes d'écoles secondaires.
- L'instauration d'un curriculum scolaire de l'*Ecole des Cadets* pour des jeunes Congolais ayant la vocation de militaire.
- L'instauration d'un service militaire contractuel d'une durée déterminée pour certains cadres techniques et scientifiques nationaux dont la défense a impérativement besoin, notamment les agronomes, biologistes, chimistes, ingénieurs, médecins, pharmaciens, physiciens, etc.

- La création de la réserve armée de la défense composée des militaires de carrière retraités, des démobilisés du service militaire obligatoire, des démobilisés du service militaire contractuel, et des volontaires civils ayant suivi une formation et un encadrement militaires ad hoc.

2.2. Analyse critique

2.2.1. Facteurs de réussite de la politique de défense en RDC

Après plusieurs années d'agression par les pays voisins et de déstabilisation interne par les groupes armés ainsi que des décennies de pillages de ses ressources naturelles, il est compréhensible que la RDC soit dotée d'une politique de défense. La multitude des menaces internes et externes ont nécessité une définition plus large des objectifs à atteindre et des grandes options fondamentales sur lesquelles reposeront, comme indiqué ci-haut, l'organisation et le fonctionnement du système de défense du pays après la réforme qui est en cours depuis vingt ans déjà.

Ces objectifs sont certes trop ambitieux et difficiles à atteindre compte tenu de l'instabilité politique et de l'absence d'une culture politique nationaliste qui aiderait le politique congolais à comprendre la nécessité de mettre de côté leurs divergences et de s'unir lorsque l'intégrité territoriale de leur pays est menacée.

L'atteinte des objectifs ne pourra pas se passer dans un temps court. Par conséquent, il est important que la pratique d'éternel recommencement, qui a toujours été appliquée depuis des années, soit bannie et que le principe de continuité des affaires de l'Etat soit rigoureusement appliqué obligeant ainsi chaque gouvernement mis en place après un cycle électoral, de continuer à appliquer la politique nationale de défense avec des possibles légères modifications juste pour s'adapter à l'environnement sécuritaire de l'heure et non remettre en cause tout ce qui a été fait par le gouvernement précédent en matière de défense des intérêts nationaux.

Cette ambitieuse politique nationale de défense exige aussi d'importants moyens financiers. Avec un budget réaliste de moins de dix milliards des dollars américains dans un pays de plus de cent millions d'habitants où toutes les infrastructures de base sont presque inexistantes, il sera très difficile à la RDC d'atteindre ses objectifs de défense nationale. Heureusement qu'à travers la Loi de Programmation militaire votée récemment par le Parlement, le gouvernement de la RDC a décidé de disponibiliser chaque année un milliard de dollars américains au profit de la défense nationale. C'est une première dans le pays depuis son indépendance en 1960 mais ce montant reste insignifiant vu les nombres des défis dont le pays fait face. Cette augmentation du budget de la défense permettra bien évidemment au pays d'équiper son armée progressivement pour assurer la défense nationale. Mais des inquiétudes demeurent sur la gestion de ce budget du fait de la corruption qui gangrène le pays¹⁴ et de la non-maitrise des effectifs aussi bien dans l'armée que dans la police nationale. Des cas des militaires fictifs et des doublons dans la paie de la solde des militaires ont été signalés par les organisations de la société civile et les instances gouvernementales mais les sanctions exemplaires traînent à être appliquées.

2.2.2. Faiblesses de la politique nationale de défense de la RDC

2.2.2.1. Manque d'inclusion dans le processus d'élaboration

Le processus d'élaboration de la politique nationale de défense devrait être plus inclusif mais il ne l'a pas été à cause, d'une part, des prescrits de la Loi Organique n°11/012 du 11 août 2011 qui donnent au gouvernement le pouvoir de définir la politique de défense, en concertation seulement avec Président de la République, excluant ainsi le Parlement qui est la représentation du peuple souverain, et d'autre part, à cause de l'absence de l'esprit

¹⁴ La RDC est en première position des pays les plus corrompus du monde en 2023.

d'ouverture dans le chef du gouvernement, ouverture qui devrait conduire à une grande consultation nationale et à la contribution, surtout de la société savante du pays, qui détient des compétences dans plusieurs domaines, inclus celui de la défense.

Il n'existe aucun modèle universel pour l'élaboration de la politique nationale de défense et de sécurité. Chaque pays tient tout simplement compte du contexte spécifique qui lui est propre. Mais généralement, l'élaboration d'une politique nationale de défense et de sécurité s'organise autour de quatre étapes distinctes : le lancement ; la consultation et la rédaction ; la révision et la conciliation ; l'approbation et la diffusion.¹⁵

Le *lancement* est un processus de formulation d'une politique nationale qui peut être initié par l'exécutif à la suite d'une décision politique ou d'une obligation légale. Elle peut aussi résulter d'un examen de la politique précédente. Le lancement se termine par l'élaboration de la version initiale de la politique nationale de défense ou « document zéro » qui servira de base des consultations de toutes les couches de la population.

La *consultation et rédaction*, qui se termine par la rédaction de la première version de la politique nationale de défense, est habituellement faite par un comité ad hoc nommé par l'Exécutif ou par des organes consultatifs en matière de sécurité tels que le conseil national de sécurité ou la commission défense et sécurité du Parlement.

Le processus d'élaboration de la politique nationale de défense doit être inclusif. Cette inclusion permet une appropriation locale du processus de réforme du secteur de la sécurité et la création d'un consensus national sur la gestion des problèmes de défense et de sécurité. En plus du gouvernement, du parlement et du pouvoir judiciaire, la population doit être consulté car c'est elle que cette politique vise à protéger. Les chercheurs, les chefs religieux, les jeunes, les autorités coutumières, les organisations de la société civile et les femmes doivent tous être associés.

La participation de la femme dans le processus d'élaboration de la politique nationale de défense ne doit pas être symbolique. La femme doit être incluse aussi bien dans l'élaboration de la politique nationale de défense que dans la prise de décisions portant sur la gestion de l'armée et de tous les services de sécurité. La participation égalitaire des femmes et des hommes dans les processus d'élaboration de politiques de sécurité locale, nationale et internationale répond aux prescriptions de normes et d'instruments internationaux, comme la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies.¹⁶

En RDC, les autorités politiques et militaires n'aiment pas associer la population dans des débats autour des questions de sécurité sous prétexte du secret défense. Elles préfèrent avoir le monopole et le contrôle total de ces débats alors qu'il est possible de laisser la population participer dans des échanges sur les problèmes de défense et de sécurité sans pour autant divulguer des aspects opérationnels des forces de défense et de sécurité.

La *révision et conciliation*, consiste à rassembler toutes les suggestions faites au sujet des versions préliminaires et issues des consultations antérieures, de manière à créer une version définitive de la politique nationale de défense et de sécurité, qui sera ensuite passée en revue.

Et enfin, l'*approbation et diffusion* ; avant la mise en œuvre, les différentes politiques et stratégies élaborées doivent être approuvées par l'organe ayant commandé le projet de texte (généralement l'exécutif). Tous les systèmes politiques ne requièrent pas nécessairement que

¹⁵ Centre pour la Gouvernance du Secteur de la Sécurité, *Les politiques de sécurité nationale : Elaborer des politiques de sécurité nationale pour la bonne gouvernance du secteur de la sécurité*, Série de documents d'information sur la Réforme du Secteur de la Sécurité, Genève : DCAF, 2015

¹⁶ Peter Albrecht et Karen Barnes, *Place du genre dans l'élaboration de politiques de sécurité nationale*, Genève : DCAF, 2008, p.5

les politiques nationales de défense et de sécurité passent par l'approbation du parlement ; toutefois, lorsqu'elles sont approuvées volontairement par une assemblée démocratiquement élue, leur légitimité s'en trouve toujours renforcée.

Dans ce pays, le processus d'élaboration de la politique nationale de défense n'a malheureusement pas été inclusif. Le peuple pour qui cette politique a été élaborée n'a pas été consulté et la version finale du document n'est pas accessible à tous.

2.2.2.2. Des objectifs trop ambitieux

Définir les objectifs est une chose, les mettre en œuvre en disposant des moyens humains, logistiques, et financiers pour atteindre ces objectifs est une autre chose. C'est la raison pour laquelle un pays doit prendre en compte ses faiblesses et ses capacités réelles lors de la définition des objectifs à atteindre surtout dans le domaine de défense et sécurité. Cette auto-évaluation doit être basée sur une bonne compréhension et maîtrise des enjeux sécuritaires nationaux et internationaux. Souvent, lorsqu'un conflit surgit, il produit une confusion considérable. Les interactions entre les parties en conflit changent, parfois radicalement et brusquement. Les niveaux d'imprévisibilité, d'incertitude et d'émotion augmentent. Des décisions imprudentes et coûteuses sont prises à cause d'un manque de compréhension de ce qui se passe. Etant donné que la manière dont un conflit émerge détermine en grande partie son coût ultérieur, les personnes impliquées doivent avoir la compréhension la plus claire possible de ce qui se passe.¹⁷

Une bonne lecture des objectifs définis par le gouvernement congolais dans son document de politique nationale de défense, démontre clairement que ces objectifs sont trop ambitieux pour un pays qui n'a pas suffisamment ses moyens financiers malgré ses grandes potentialités économiques. Comme déjà souligné dans les lignes précédentes, une politique nationale de défense est par définition, une vision globale en matière de sécurité nationale. Pendant sa rédaction, il est nécessaire de se souvenir qu'elle ne peut être déterminante que si elle est bien menée. Il est donc important de réfléchir dès le départ aux moyens d'assurer sa mise en œuvre future et surtout aux capacités dont doivent disposer ceux qui auront à la concrétiser par le biais de stratégies et de plans sectoriels.¹⁸

Face à la montée en puissance des menaces asymétriques, la définition de la politique nationale de défense et de sécurité de la RDC mérite une définition positive qui consiste à comprendre la sécurité comme un Etat dans lequel tous les risques et menaces sont éliminés ou minimalisés à l'aide de la politique étrangère, de la politique de sécurité et d'une politique intérieure efficace, jusqu'au point où les citoyens non seulement se sentent en sécurité, mais le sentent réellement. Néanmoins, cette définition optimiste et positive, caractéristique des années 1990, s'efface tout particulièrement avec l'instabilité croissante et le retour en force des menaces asymétriques dans la partie Est du pays.

Il semble bien que la sécurité soit désormais un état idéal, puisque les menaces ne peuvent être éliminées que dans une certaine mesure. Il s'agit d'une idée générale d'un état souhaitable et de l'orientation choisie pour l'atteindre. Comme soulignée dans la théorie de transformation de conflit qui ne prône pas que l'arrêt de conflit mais le faire disparaître, dans le contexte actuel de la RDC, il faudrait parler plutôt de la réduction de l'insécurité que de garanties de sécurité.

CONCLUSION

¹⁷ Paul Wehr, *Conflict mapping. Beyond intractability*, 2006. Disponible sur https://www.beyondintractability.org/essay/conflict_mapping [Consulté le 3 juin 2023]

¹⁸ Centre pour le contrôle démocratique des Forces armées, Genève, « les politiques de sécurité nationale », série de documents d'information sur la RSS (Genève : DCAF, 2015).

Comme nous l'avons démontré dans cette analyse, doter le pays d'une politique nationale de défense est une bonne chose. La RDC vient de répondre à cette nécessité pour des raisons évidentes mais son histoire politique renseigne que le problème du pays n'a jamais été plus lié au manque de bonnes lois mais plutôt à la non-application de celles-ci. Malgré, comme exposé dans ce travail, les faiblesses contenues dans le document de politique nationale de défense, il importe de reconnaître que désormais ce pays est doté des capacités de bien contrôler, les menaces à ses intérêts au niveau national, régional, et international.

Aussi pour consolider ces acquis, le gouvernement doit-il indiquer la voie à suivre en vue d'améliorer l'efficacité du secteur de sécurité par un pilotage effectif et une nouvelle orientation stratégique qui doit rester au cœur de ses missions.

En premier lieu, il faut s'appliquer à une analyse détaillée de risques et menaces à la sécurité nationale en plaçant l'Homme au centre de toutes les préoccupations sécuritaires du pays. Après avoir été identifiée, la probabilité de l'occurrence de ces enjeux et dangers, on doit les quantifier et les hiérarchiser pour faciliter les choix d'actions prioritaires à mener qui doivent être orientés en fonction de la probabilité de l'occurrence de chaque risque ou menace.

En deuxième lieu, vient le contrôle de l'action gouvernemental dans le domaine de défense et sécurité par le Parlement. Le soutien du Parlement à la politique de défense est plus qu'important. La Constitution donne le pouvoir au Parlement d'exercer un contrôle sur les grandes décisions en matière de défense. C'est le cas, par exemple, de l'état de siège proclamé dans le Nord-Kivu et dans l'Ituri. Les Parlementaires devraient exercer réellement leur pouvoir de décision en matière de défense et de sécurité, tel que prévu par la Constitution de la République. Des cas de détournement des fonds alloués à l'état de siège ont été signalés. Aussi, s'observe-t-il souvent un déséquilibre des moyens engagés dans le domaine de la défense et le résultat obtenu. Voilà pourquoi cette étude plaide pour une meilleure distinction entre les différents objectifs de défense et sécurité et les moyens alloués pour permettre aux Parlementaires de mieux effectuer leur travail de contrôle et d'allouer des moyens sur base d'analyse de l'environnement sécuritaire et à la prospective.

Pour mieux renforcer le contrôle de l'action gouvernementale, il doit y avoir un plus grand partage d'informations entre le Conseil Supérieur de la Défense et la Commission Défense et Sécurité de chacune des deux chambres du Parlement. Le Parlement doit être doté de plus de pouvoirs en matière d'affectation des crédits au secteur de défense et sécurité tout en s'assurant que la maîtrise de l'utilisation de ces crédits budgétaires ne lui échappe pas.

Enfin, se présente la nécessité de l'amélioration de la gestion du secteur de défense et sécurité en redéfinissant la stratégie de réforme. Malgré les années que la réforme du secteur de la sécurité a prises, la professionnalisation de l'armée n'est toujours pas arrivée au résultat escompté à cause, entre autres, de l'absence d'une véritable culture du résultat et de la performance. Une nouvelle stratégie de réforme pourrait concourir à la recherche d'efficience. Cette stratégie doit porter sur l'ensemble des fonctions administratives ou de soutien ainsi que sur l'organisation pour limiter les coûts de fonctionnement.

Bien appliquée, la nouvelle politique nationale de défense de la RDC va sûrement permettre aux différents acteurs qui interviennent dans ce secteur d'aligner leurs décisions opérationnelles selon une vision globale des objectifs à atteindre à court, moyen et long termes. L'optimisation des contributions de tous ces intervenants permettra d'accroître l'efficacité du secteur de la défense. Ces acteurs sont aussi bien nationaux et qu'internationaux, car la RDC appartient à plusieurs organisations internationales, régionales, et sous-régionales dont l'objectif principal est la recherche de la paix et de la sécurité internationales.

Les menaces aussi bien internes qu'externes sont bien identifiées dans la politique nationale de défense mais avec une différenciation qui appelle à un traitement différent pour

chacune d'elles. A cause de la dimension transfrontalière et transnationale de ces menaces, nous pensons qu'il serait bon de construire un pont entre les menaces externes et les menaces internes au lieu de les traiter séparément.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBRECHT, P. et BARNES, K., "Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité", in *DCAF OSCE*, Genève, Vol. 1249, 2011.
- ALBRECHT, P. et BARNES, K., *Place du genre dans l'élaboration de politiques de sécurité nationale*, Genève, DCAF, 2008.
- BERQUIER, M., "La France et la dissuasion nucléaire", in *Revue stratégique*, Partie C, 2017.
- BUZAN, B., JONES, C. et LITTLE, R., *The logic of Anarchy: Neo Realism to Structural Realism*, New York, Columbia University Press, 1993.
- Centre pour la Gouvernance du Secteur de la Sécurité, *Les politiques de sécurité nationale, série de documents d'information sur la RSS*, Genève, DCAF, 2015.
- COSTE, F., "L'adoption du concept de sécurité nationale : une révolution conceptuelle qui peine à s'exprimer", in *Recherches & Documents*, Numéro 3, 2011.
- GERVAIS, M. et DONNEUR, A., "Le Canada et la sécurité : l'exemple de l'assistance technique à l'Europe centrale et de l'Est (1989-1995) ", in *Revue des Sciences Politiques*, n° 36, juin 1996.
- KINSMAN, G. and GENTILE, P., *The Canadian war on queers: national security*, Quebec, Editions Les trois colonnes, 2019.
- MATHIEU, J., *La défense nationale*, Paris, Presse universitaire de France, 2003.
- PORCHER J., "Défense versus sécurité nationale", in *Défense Nationale et Sécurité Collective*, n° 8, août-septembre 2008.
- RDC, *Politique Nationale de Défense de la République Démocratique du Congo*, Gouvernement de la République, Kinshasa, 2023
- République Française, *Livre Blanc défense et sécurité nationale*, Gouvernement de la République, Paris, 2013.
- TRAGER, F. et SIMONIE, F., *An introduction to the Study of National Security*, University Press of Kansas, Kansas, 1973.
- WAEVER, O., "Security, the Speech Act. Analyzing the politics of a Word", *Working Papers*, n° 19, Copenhagen, Centre for Peace and Conflict Research, 1989.
- WEHR, P. Conflict mapping. Beyond intractability, 2006. Disponible sur https://www.beyondintractability.org/essay/conflict_mapping [Consulté le 10 juillet 2023]
- ZEMAN, P., *La politique de sécurité*, Université Masaryk et l'académie militaire de Brno, notes de cours inédit, 2002.