



# Le soutien de l'UE à la réforme du secteur de la sécurité en RDC

Vers une amélioration  
de la gouvernance des forces  
de sécurité Congolaises?

**EURAc**  
Réseau européen pour l'Afrique Centrale • European network for Central Africa

Février 2016



“ 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

**Kofi Annan** (2005)

### Table des matières

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>5</b>
<b>Partie I: FONDEMENTS THÉORIQUES POUR UNE RSS RÉUSSIE</b>	<b>7</b>
Le concept de Réforme du Secteur de la Sécurité	7
Accent spécifique sur la justice	8
Accent spécifique sur la gouvernance	9
<b>Partie II: LA SITUATION SÉCURITAIRE EN RDC</b>	<b>11</b>
<b>Partie III : ANALYSE DU SOUTIEN DE L’UE À LA RSS EN RDC</b>	<b>16</b>
Brève description du soutien de l’UE à la RSS en RDC (2005-2015)	18
EUSEC	18
EUPOL	19
Évaluation des programmes de soutien de l’UE à la RSS	20
Évaluation d’EUSEC	21
Évaluation d’EUPOL	24
Évaluation spécifique de la justice et de la lutte contre l’impunité	26
Évaluation spécifique de la (bonne) gouvernance	28
<b>Partie IV: L’AVENIR DU SOUTIEN DE L’UE À LA RSS EN RDC (11<sup>ème</sup> FED)</b>	<b>30</b>
La nouvelle programmation de l’UE pour soutenir la RSS en RDC	30
Justice – Le programme PARJE	30
Police – Le programme PARP	31
Armée – Le programme PROGRESS	31
Évaluation de la nouvelle programmation de l’UE pour le soutien à la RSS en RDC	32
<b>CONCLUSION</b>	<b>34</b>



Réseau européen pour l’Afrique Centrale  
115, rue Stevin  
B- 1000 Bruxelles  
Belgique  
tel: +32 2 725 47 70  
mobile: +32 490 43 73 71  
e-mail: donatella.rostagno@eurac-network.org

# Introduction

Les processus de paix, de stabilisation et de développement dans la région des Grands Lacs en Afrique sont confrontés à de nombreux obstacles. Les tensions politiques et sécuritaires en République Démocratique du Congo (RDC) représentent une menace pour la stabilité, la sécurité et le développement de la région dans son ensemble. Certains acteurs internationaux, dont l'Union Européenne (UE) et les Nations Unies (ONU), ont joué un rôle actif en termes de soutien à la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS), à la protection des civils, et aux programmes de sécurité et de stabilisation en RDC.

Par cette prise de position, le Réseau européen pour l'Afrique centrale (EurAc) et ses membres souhaitent décrypter le rôle que l'UE et, dans une moindre mesure, l'ONU ont joué en RDC lors de la dernière décennie en termes de soutien à la RSS, et exposer le rôle que l'UE devrait jouer dans les prochaines années. Cette analyse doit être placée dans le contexte de (1) la décision de l'UE de suspendre ses missions de Politique européenne de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) EUSEC et EUPOL et de lancer un nouveau programme de RSS sous le 11<sup>ème</sup> Fonds Européen de Développement (FED), et de (2) la probable réduction progressive de la présence de l'ONU dans le pays, combinées aux (3) menaces persistantes contre la sécurité des civils et les droits humains aux niveaux régional et national, à la présence des groupes armés et à un futur programme électoral chargé. Cette dynamique devrait être l'occasion pour l'UE de rediriger son approche en matière de RSS en se concentrant davantage sur la gouvernance<sup>1</sup> et sur les dimensions politiques de la réforme.

Ce document s'attache à comprendre et évaluer l'action et l'intervention de la communauté internationale en RDC. Il commence par présenter quels sont les éléments clés pour un processus de RSS réussi, en prêtant une attention particulière à la justice et à la gouvernance (**partie I**). Dans la **partie II**, EurAc analyse la situation sécuritaire en RDC et les défis qu'elle représente. La **partie III** propose un aperçu des mandats des missions EUSEC et EUPOL en matière de RSS, de justice et de gouvernance. Cette partie décrit les résultats de ces missions ainsi que les forces et les faiblesses de leur mise en œuvre. Enfin, dans la **partie IV**, EurAc expose les perspectives futures du soutien de l'UE à la RSS en RDC.

Les **recommandations** présentées ci-dessous sont le fruit de l'analyse produite dans ces quatre parties.

<sup>1</sup> Par «gouvernance», nous entendons la capacité de l'État d'assurer les besoins de base de ses citoyens; une société civile qui participe au processus décisionnel; les règles, normes, lois, procédures et comportements où les intérêts de l'État et des citoyens se rejoignent et où les ressources sont gérées; une gestion participative publique, responsable et efficace qui permet des activités de l'État et des civils en vue de poursuivre des objectifs communs de développement économique et social.



\* Photographie en couverture de Giampaolo Musumeci, photographe, réalisateur, Milan, Italie.

# Recommandations

Compte tenu de l'analyse développée dans ce document et de l'évaluation des missions européennes EUSEC et EUPOL, **EurAc** et ses membres recommandent que le Parlement Européen, la Commission Européenne et le Service Européen pour l'Action Extérieure:

- « Renforcent le **contrôle démocratique des forces armées** en augmentant leur redevabilité auprès des autorités civiles et ce en: **(1)** donnant les moyens aux autorités civiles d'exercer un contrôle politique et constitutionnel effectif du secteur de la sécurité, **(2)** 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, **(3)** collaborant avec les autorités congolaises en vue d'aboutir à une plus grande transparence des questions relatives à la sécurité;
- « Redoublent d'**efforts en vue de la lutte contre l'impunité** des forces armées en: **(1)** condamnant toutes les violations des droits humains et en exigeant la conduite d'investigations indépendantes, **(2)** procédant à une évaluation qualitative indépendante du comportement des forces armées, **(3)** 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;
- « Aident les autorités congolaises à **développer une stratégie spécifique pour les prochaines élections** où les forces armées devront jouer un rôle clé pour garantir un processus électoral pacifique ou en cas de débordements;
- « Usent de tous leurs moyens politiques, financiers et techniques afin d'**instaurer un dialogue solide avec les autorités congolaises conformément à l'Article 8 de l'Accord de Cotonou** sur: **(1)** leur engagement envers la réforme, **(2)** la fourniture de ressources suffisantes pour soutenir les récentes améliorations dans le secteur de la sécurité et poursuivre la réforme;

« **Invitent Federica Mogherini à se rendre en RDC** afin d'engager un dialogue de haut niveau avec la Présidence;

« S'engagent dans un **processus de réflexion interne sur les instruments de l'UE existants** en vue d'identifier ceux qui seraient les plus appropriés pour soutenir la mise en œuvre d'une réforme sur le long terme;

« Identifient les **besoins en termes de coordination des actions et interventions de l'UE et de ses États membres** afin d'éviter les interférences et de renforcer l'efficacité de chaque action.

## Recommandations spécifiques pour la réforme de l'armée:

« Renforcent le **dialogue politique** dans le cadre de la mission PROGRESS de l'UE sur **(1)** les violations des droits humains perpétrées par les FARDC et **(2)** la participation illégale d'officiers de haut rang des FARDC dans l'exploitation et le commerce de ressources naturelles. Ce dialogue devrait encourager les autorités congolaises à prendre des sanctions afin d'adresser le message à la chaîne de commandement des FARDC que l'impunité en la matière ne prévaut plus;

« Soutiennent **la création d'un « Comité de suivi »** pour la réforme de l'armée qui garantirait l'appropriation congolaise du processus;

« Soutiennent le **processus législatif visant la mise en œuvre de la Loi de programmation** de la réforme des FARDC et fassent pression sur le Gouvernement congolais en vue d'encourager la transparence du budget de la défense.

### Recommandations spécifiques pour la réforme de la police:

- Renforcent le **dialogue politique** dans le cadre de la mission PARP de l'UE sur (1) la conduite d'un processus électoral respectueux de la Constitution et (2) la réduction inquiétante de l'espace démocratique qui menace l'expression et la participation politiques durant la période pré-électorale et les élections en 2016;
- Soutiennent les initiatives existantes mises en place par les organisations de la société civile en vue de **renforcer les relations entre la police et la population**;
- Soutiennent la prise de conscience et la diffusion d'un **code de conduite pour les officiers de police** de la même manière qu'il a été fait pour l'armée;
- Fassent pression sur le Gouvernement congolais pour une **mise en œuvre effective de la Loi de programmation** qui inclue le besoin d'une plus grande transparence dans la budgétisation et les dépenses en matière de défense.

### Recommandations spécifiques pour la réforme de la justice:

- Accroissent le soutien de l'UE en faveur de **programmes de lutte contre la corruption** en vue d'une cohérence avec ses objectifs généraux de transparence;
- Accroissent le soutien de l'UE en faveur de **programmes encourageant l'indépendance de la justice militaire** vis-à-vis de la chaîne de commandement de l'armée;
- Fassent pression sur le Gouvernement congolais pour qu'il **respecte ses obligations constitutionnelles** d'instaurer les trois niveaux de juridiction suivants: la Cour Suprême, le Conseil d'État, la Cour Constitutionnelle (en place depuis 2014);
- Soutiennent la **transposition effective du Statut de Rome** dans la législation nationale congolaise.

# Partie I: Fondements théoriques pour une RSS réussie

## Le concept de 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*»<sup>2</sup>.

Le concept de RSS a été largement reconnu et conceptualisé par plusieurs organisations internationales, telles que notamment l'Organisation pour la Coopération et le Développement économique (OCDE), l'UE ou encore l'Union Africaine (UA). En 2014, le Conseil de Sécurité de l'ONU adoptait une résolution (2151)<sup>3</sup> qui établissait les principes directeurs de la RSS. La communauté internationale a dès lors convenu de l'importance de **certains éléments clés décrits ci-dessous pour mener avec succès un processus de RSS**:

**UNE approche** » Appropriation locale et nationale

**DEUX objectifs** » Efficacité  
» Redevabilité

**TROIS dimensions** » Holistique  
» Technique  
» Politique

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

Le succès d'un processus de RSS 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 RSS 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. Elle 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 RSS n'aboutira à long terme si l'État de droit et les structures adéquates de redevabilité et de gouvernance sont négligés.

Trois dimensions essentielles de la RSS peuvent être identifiées:

- « **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 ;
- « **La complexité technique** car la RSS 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 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 et l'IT, l'expérience du changement et de la gestion de programmes;
- « **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 RSS 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 diplomatie<sup>4</sup>.

## Accent spécifique sur la justice

La réforme de la justice vise à fournir un système judiciaire impartial et indépendant, l'accès de la population à la justice (et en particulier pour les moins favorisés, notamment les femmes et les jeunes), l'interprétation et la mise en place effectives des lois et l'exécution adéquate des décisions judiciaires<sup>5</sup>. La RSS et la réforme de la justice sont étroite-

<sup>2</sup> Définition de ISSAT (En ligne: <http://issat.dcaf.ch/fre/Learn/La-presentation-de-la-RSS>).

<sup>3</sup> Conseil de Sécurité de l'ONU, *Résolution 2151 sur la Réforme du Secteur de la Sécurité*, avril 2014 (Site web: <http://unssr.unlb.org/Resources/UNDocuments/tabid/255/SMID/498/Itemid/124/Default.aspx>).

Dans la version Pdf les textes de cette couleur sont interactifs



<sup>4</sup> Pour plus d'informations et de détails sur la théorie de la RSS: <http://issat.dcaf.ch/fre/Learn/La-presentation-de-la-RSS>.

<sup>5</sup> OIF, *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, mars 2010.



ment connectées; sans système judiciaire compétent à même d'interpréter les lois, de les appliquer et de sanctionner les violations avérées, le bon fonctionnement de la RSS et ses résultats s'en trouveraient fortement entravés.

Comme recommandé par l'OCDE dans ses lignes directrices<sup>6</sup>, la réforme de la justice doit aboutir à l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité de tous les acteurs et institutions impliqués. En outre, une bonne coopération entre les forces de justice et de sécurité est indispensable. En effet, il est important de soutenir la bonne gouvernance et la redevabilité des forces armées grâce à **un système judiciaire efficace**. Les mécanismes judiciaires doivent participer au cadre de contrôle aux institutions de sécurité et fixer pour ces dernières l'obligation de rendre des comptes.

Bien que la RSS ne puisse pleinement englober **la réforme de la justice** à elle seule, un accent particulier doit être porté sur les aspects y étant étroitement associés:

- ❖ l'amélioration du fonctionnement de la justice criminelle en renforçant le professionnalisme des forces de sécurité;
- ❖ le renforcement du rôle des institutions légales et judiciaires dans le contrôle des institutions de sécurité (vis-à-vis des droits humains);
- ❖ un plaidoyer pour une plus grande indépendance du système judiciaire;
- ❖ l'amélioration de la gestion et de l'administration du système judiciaire (y compris les prisons);
- ❖ un meilleur accès à la justice pour l'ensemble de la population;
- ❖ la promotion de la conciliation et de la médiation dans les situations post-conflits;
- ❖ l'harmonisation des pratiques coutumières avec le système légal et de justice formel<sup>7</sup>.

Une attention particulière doit être accordée au **système carcéral**, intimement lié à la réforme de la justice. Selon l'OCDE, les prisons contribuent à protéger la communauté, à décourager les criminels et à mettre en œuvre les décisions judiciaires. Elles constituent donc une partie importante de la chaîne pénale. Cependant, les centres de détention sont souvent extrêmement déplaisants, dans la mesure où de nombreuses violations des droits humains, violences et mauvais traitements s'y produisent au quotidien.

### Accent spécifique sur la gouvernance

Le secteur de la sécurité est souvent utilisé par les dirigeants politiques pour renforcer

leur pouvoir aux dépens de la protection civile<sup>8</sup>. C'est pourquoi les citoyens sont souvent confrontés à la violence et aux violations des droits humains. **Renforcer la composante «gouvernance des forces de sécurité»** est un moyen de contribuer à une RSS solide et cohérente.

La gouvernance englobe un large éventail d'acteurs privés et publics. La RSS ne doit pas uniquement se concentrer sur les acteurs étatiques (tels que les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire) mais également **inclure la participation de la société civile**. Le système de sécurité doit être géré comme le reste du secteur public, c'est-à-dire en respectant le devoir de redevabilité et de transparence<sup>9</sup>.

La gouvernance démocratique repose sur quelques principes parmi lesquels **l'État de droit, le droit à la participation politique**, et des **institutions transparentes et responsables**. Au sein de la RSS, ces principes peuvent être traduits comme suit:

- ❖ le respect par les organes de sécurité du droit international et du droit constitutionnel national;
- ❖ la redevabilité des organes de sécurité vis-à-vis des autorités civiles et de la société civile;
- ❖ l'acceptation d'une hiérarchisation claire de l'autorité entre les autorités civiles et les organes de sécurité, l'énoncé précis des droits et obligations mutuels entre les autorités civiles et les organes de sécurité;
- ❖ la capacité des autorités civiles d'exercer un contrôle politique et constitutionnel sur le secteur de la sécurité;
- ❖ la capacité de la société civile de superviser le secteur de sécurité et contribuer de manière constructive au débat politique sur les politiques de sécurité;
- ❖ la transparence des questions relatives à la sécurité (notamment le budget);
- ❖ le respect par le secteur de la sécurité des principes de gestion des dépenses qui sont à l'œuvre dans les autres secteurs publics;
- ❖ l'accès des forces de sécurité à une formation professionnelle conforme aux exigences des sociétés démocratiques;
- ❖ une priorité haute accordée à la paix et à la sécurité régionales et sous régionales par les décideurs politiques<sup>10</sup>.

La redevabilité des forces armées est toujours difficile à mettre en œuvre étant donné que le Gouvernement ou les forces armées n'acceptent que rarement de se soumettre au contrôle d'autres institutions ou autorités civiles. Le contrôle démocratique et la transparence restent cependant essentiels pour le bon fonctionnement du secteur de la sécurité.

<sup>6</sup> OCDE, *Manuel de l'OCDE-CAD sur la réforme des systèmes de sécurité: Soutenir la sécurité et la justice*, 2007.

<sup>7</sup> OIF, (2010), *op. cit.*, p. 132.

<sup>8</sup> Marcel Wetsh'Okonda Koso, *RDC: La justice militaire et le respect des droits de l'Homme, l'urgence du parachèvement de la réforme*, AfriMAP & Open Society Initiative for Southern Africa, 2009.

<sup>9</sup> OCDE, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance*, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, 2005 (En ligne: [http://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/reforme-des-systemes-de-securite-et-gouvernance\\_9789264007895-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/reforme-des-systemes-de-securite-et-gouvernance_9789264007895-fr)).

<sup>10</sup> Nicole Ball, «Democratic Governance in the Security Sector», préparé pour l'atelier du PNUD *Learning from Experience in Afghanistan*, 5 février 2002 (En ligne: <http://www.ciponline.org/images/uploads/publications/3201.pdf>).

# Partie II: La situation sécuritaire en RDC

Les populations de la région des Grands Lacs ont par le passé fait face et font toujours face aujourd'hui à un niveau élevé d'insécurité et de violence. Depuis la fin de la guerre froide, l'Afrique centrale a connu des conflits internes et régionaux récurrents, qui ont conduit à une violence extrême à la fin du siècle dernier: le génocide au Rwanda en 1994, la guerre civile au Burundi (1993-2005), ou encore les guerres de 1996-1997 et 1998-2002 en République Démocratique du Congo. Ces conflits armés ont contribué à une instabilité chronique caractérisée par un taux de pauvreté élevé, des conflits identitaires, la fragilité du processus de construction de l'État, et des problèmes de sécurité qui affectent chaque pays séparément tout en impactant la stabilité et le développement de la région dans son ensemble. La RDC est probablement le pays qui présente les défis les plus importants pour la stabilité de la région, son instabilité constante étant à la base d'un contexte sécuritaire hautement problématique<sup>11</sup>.

L'engagement et l'intervention de la communauté internationale en RDC a permis certaines améliorations en terme de stabilité et de sécurité depuis quelques années, mais de nombreux problèmes subsistent. En outre, la situation risque de s'aggraver davantage puisque la RDC est entrée dans un nouveau cycle électoral<sup>12</sup> qui pourrait accroître les tensions à travers le pays. Comme nous avons pu l'observer au cours des derniers mois, l'espace démocratique, la liberté d'expression et les conditions dans lesquelles se déroule la mobilisation citoyenne sont clairement en train de se détériorer. Dans ce contexte, il est crucial que la communauté internationale poursuive ses efforts. La police et l'armée devront en effet jouer un rôle considérable pour garantir des élections pacifiques et un niveau de sécurité qui permette aux partis de l'opposition, aux médias et à la société civile de jouer pleinement leurs rôles pendant les périodes électorales, et à la population d'exprimer ses préférences politiques lors des élections. Durant cette période, et afin d'éviter de galvauder les quelques avancées en matière de développement difficilement réalisées ces dernières années, le secteur de la sécurité doit être étroitement surveillé étant donné que des nombreux problèmes liés au comportement des forces de sécurité subsistent.

Le climat d'insécurité généralisée a plusieurs causes et implique un large éventail d'acteurs. Les **forces de sécurité congolaises** peuvent être considérées dans leur ensemble comme contribuant à ce climat d'insécurité. C'est le cas notamment de la Police Nationale Congolaise (PNC), de l'Agence Nationale de Renseignements (ANR), de la Direction Générale de Migration (DGM), des Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC). Au-delà d'un banditisme largement répandu à travers le pays, les forces armées gouvernementales, sur lesquelles l'autorité nationale n'a qu'un faible contrôle, restent l'une des sources principales de l'instabilité et de la violence en RDC.

Depuis des décennies, la sécurité et la stabilité en RDC sont menacées par la présence d'un nombre important de **groupes armés**. Des conflits armés localisés dans plusieurs régions émanent de la volonté de certains groupes rebelles de prendre le contrôle des ressources naturelles du pays, ou de tirer des avantages politiques au travers de négociations avec les autorités locales et/ou centrales<sup>13</sup>. Ces groupes sont généralement motivés par des intérêts économiques, politiques, sociaux ou sécuritaires, et ils sont principalement actifs dans les régions riches en ressources. Dans certains cas, les pays voisins soutiennent les rebelles engagés dans les combats en RDC, qui contrôlent certaines parties du territoire congolais et commettent des crimes contre la population. L'implication du Rwanda, de l'Ouganda et dans une moindre mesure du Burundi dans les affaires internes de la RDC contribue à l'insécurité en RDC mais également dans l'ensemble de la région<sup>14</sup>.

Près de 70 groupes armés<sup>15</sup> ont été identifiés sur le territoire congolais, dont les principaux sont l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA), les Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR), l'Alliance des Forces Démocratiques (ADF), les Forces Nationales de Libération (FNL), l'Alliance des Patriotes pour un Congo libre et souverain (APCLS), les Bakata Katanga, les Nduma Défense du Congo (NDC), les factions Mai-Mai Yakutumba, Mai-Mai Nyatura et Raïa Mutomboki. Ces groupes sont particulièrement actifs dans les régions riches en ressources du Nord- et du Sud-Kivu, de la province du Katanga et de l'Ituri (Province Orientale).

<sup>11</sup> L'instabilité en RDC a poussé près de 445.000 Congolais à fuir le pays. L'UNHCR estimait à environ 2,6 millions le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays. Voir Commission Européenne, *Fiche info ECHO – RDC*, septembre 2014.

<sup>12</sup> Selon le calendrier local général publié par la CENI, des élections locales et provinciales devaient être organisées en 2015 et des élections législatives et présidentielles en 2016.

<sup>13</sup> Commission Européenne (2014), *op. cit.*

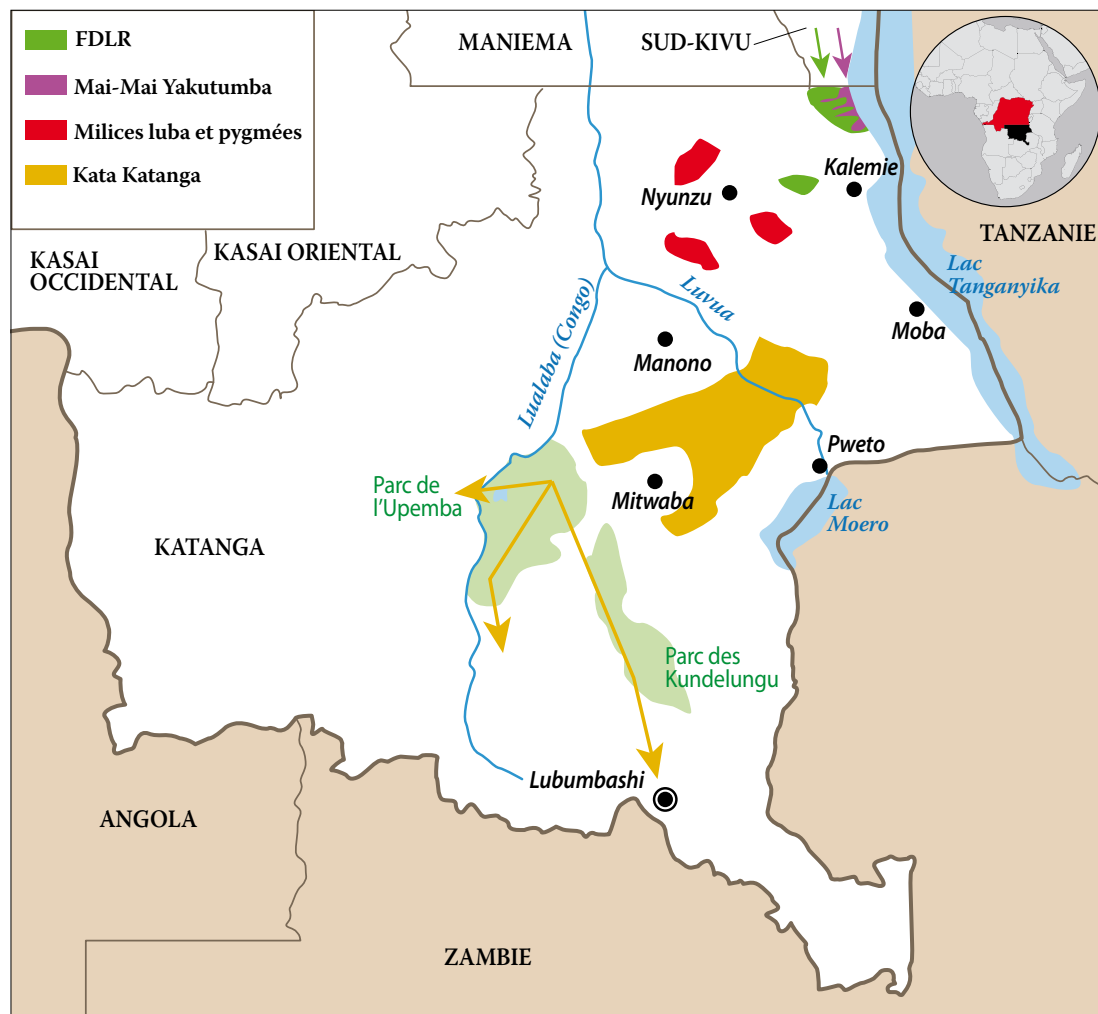
<sup>14</sup> Groupe d'Experts de l'ONU sur la RDC, *Final report 2013 (S/2014/42)*, 23 janvier 2014 (En ligne: [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFC-F9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF-96FF9%7D/s\\_2014\\_42.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFC-F9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF-96FF9%7D/s_2014_42.pdf)).

<sup>15</sup> Congo Research Group, *The Landscape of Armed Groups in East Congo*, novembre 2015 (En ligne: <http://congoresearchgroup.org/essay-the-landscape-of-armed-groups-in-eastern-congo-2/>).





## Carte 2 – Principaux groupes armés au Katanga



Source: G. Berghezan, «Groupes armés au Katanga, épice de multiples conflits», *Les rapports du GRIP*, 3/2015, GRIP, Brussels, 2015, p.24, <http://www.grip.org/sites/grip.org/files/RAPPORTS/2015/Rapport%202015-3.pdf>.

La présence d'un grand nombre de groupes armés constitue donc une sérieuse menace pour la sécurité en RDC. Dans ce contexte d'insécurité et de violence généralisées, l'un des principaux problèmes soulevé est le nombre considérable de violations des droits humains qui sont perpétrées telles que les agressions sexuelles des femmes et des jeunes filles, les pillages, les exécutions sommaires, le travail forcé et les arrestations ou exécutions arbitraires. La présence d'un grand nombre de groupes armés sur le territoire, associée au manque de capacité des FARDC à les contenir ou à les vaincre, met en lumière les défis et menaces qui pèsent sur la sécurité et la paix en RDC. L'inefficacité de l'armée en la matière découle principalement de son manque de professionnalisme, de capacités et de cohésion.

Les différentes vagues d'**intégration de membres de multiples groupes armés au sein de l'armée**, via des processus comme le *brassage* et le *mixage*, sont à la base du manque de cohésion dans l'armée. En dépit des promesses, ces tentatives ont souvent échoué, laissant les FARDC déstabilisées, affaiblies et divisées, principalement en raison du manque de financement de la RSS compte tenu de l'ampleur des défis soulevés par la situation sécuritaire en RDC.

L'une des illustrations les plus récentes de l'échec de la constitution d'une armée solide et unifiée nous a été donnée lors des troubles engendrés par le mouvement M23. Cette rébellion est née de la dissolution de l'ancien Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP) dirigé par Laurent Nkunda et Bosco Ntaganda et qui a été intégré au sein des FARDC dans le cadre de l'accord de paix du 23 mars 2009. Bien que l'objectif visé par les FARDC en intégrant le CNDP dans l'armée consistait à le démanteler progressivement, l'intégration du CNDP a eu l'effet inverse puisqu'elle a «renforcé le pouvoir des dirigeants du CNDP, les enrichissant et leur permettant de coopter des officiers d'autres groupes armés. Ntaganda lui-même s'est fait des millions de dollars grâce à la contrebande de minéraux, au détournement de fonds militaires et à des escroqueries fiscales»<sup>16</sup>. Suite aux tentatives du Gouvernement congolais de démanteler le CNDP et de l'affaiblir en annonçant la délocalisation de ses officiers à l'extérieur des Kivu, le Général Bosco Ntaganda, alors devenu un officier supérieur des FARDC, a lancé en mars 2012 une mutinerie de 300-600 soldats, créant ainsi le mouvement M23 qui a pu compter sur «une direction politique principalement composée d'anciens loyalistes du CNDP»<sup>17</sup>. Le M23 a brièvement occupé la ville de Goma en novembre 2012 et il n'a été vaincu que grâce à la

combinaison de conflits internes au M23 avec des améliorations mineures dans le fonctionnement de l'armée congolaise, la fin du soutien rwandais et l'arrivée de la Brigade d'intervention de l'ONU en RDC (FIB).

Il semble aussi que le système sécuritaire actuel permette aux autorités en place de préserver leurs intérêts. Le clientélisme, en tant que base du système néo-patrimonial congolais, demeure très répandu et par conséquent le «partage du pouvoir» avec les groupes armés est maintenu afin d'accroître, ou tout au moins, de préserver la position des dirigeants actuels<sup>18</sup>. Le manque de capacités des FARDC pourrait être un souhait stratégique du régime congolais étant donné qu'il accroît leurs chances de rester au pouvoir: «*Cette logique repose sur le système néo-patrimonial qui garde les forces armées divisées dans ses loyautés et contrôlées par des réseaux politico-militaires. Il demeure dans l'intérêt des élites politiques et militaires que les FARDC ne deviennent pas une organisation dirigée par une chaîne unique de commandement, suivant des lignes directrices professionnelles et contrôlée par des mesures disciplinaires internes. Certains politiciens pourraient craindre un coup d'état si l'armée devait fonctionner comme une organisation professionnelle unifiée*»<sup>19</sup>.

Ces **dysfonctionnements au sein de l'armée** l'ont parfois conduite à ne pas remplir son devoir de protection de la population. Des **violations des droits humains commises par les FARDC** sont souvent rapportées. Un cas bien connu de ce type de violation s'est produit à Minova (Sud-Kivu) en novembre 2012<sup>20</sup>. Le problème persistant des atteintes aux droits humains provient du manque de contrôle des autorités congolaises sur leurs troupes qui, combiné au nombre de commandants incompetents, aux interférences dans la chaîne de commandement ou aux mauvaises conditions de service pour les combattants FARDC, ne permet pas de les prévenir ni de les empêcher. Les dysfonctionnements au sein de l'armée sont également reflétés par la participation illégale de haut-gradés des FARDC dans l'exploitation et le commerce de ressources naturelles (principalement des minerais et du bois). Cette implication illégale est documentée depuis de nombreuses années par le Groupe d'Experts de l'ONU sur la RDC et elle a une fois de plus été étayée dans le dernier rapport du Groupe<sup>21</sup>.

De plus, le **mauvais fonctionnement général de la justice** (manque d'indépendance etc.) engendre un contexte d'impunité et une absence de redevabilité des forces armées dont profitent les

<sup>16</sup> Jason Stearns, *From CNDP to M23: The evolution of an armed group in Eastern Congo*, Rift Valley Institute, Usalama Project, 2012 (En ligne: <http://www.congoforum.be/updocs/RV%20Usalama%20Project%201%20CNDP-M23.pdf>).

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Evert Kets et Hugo de Vries, «Limits to supporting security sector interventions in the DRC», Institute for Security Studies, *ISS Paper* 257, juillet 2014.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> MONUSCO/OHCHR, *Rapport du Bureau conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme sur les violations des Droits de l'Homme perpétrées par des militaires des forces armées congolaises et des combattants du M23 à Goma et à Sake, province du Nord-Kivu, ainsi qu'à Minova et dans ses environs, province du Sud-Kivu, entre le 15 novembre et le 2 décembre 2012*, mai 2013 (En ligne: [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHROMay2013\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/UNJHROMay2013_fr.pdf)).

<sup>21</sup> Groupe d'Experts de l'ONU sur la RDC, *Midterm report 2015*, (S/2015/797), 16 octobre 2015 (En ligne: [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFC-F9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF-96FF9%7D/s\\_2015\\_797.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFC-F9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF-96FF9%7D/s_2015_797.pdf)).



<sup>22</sup> OMCT et AEDH, *Les prisons dans les Kivu: arbitraire et atteintes aux droits humains*, juin 2015, (En ligne: [http://www.omct.org/files/2015/06/23232/omct\\_aedh\\_rapport\\_rdc\\_juin2015.pdf](http://www.omct.org/files/2015/06/23232/omct_aedh_rapport_rdc_juin2015.pdf)).

<sup>23</sup> Amnesty International, *Rapport annuel 2014/2015*, Londres, 2015 ([http://amnistie.ca/sites/default/files/upload/documents/publications/rapport\\_annuel\\_-\\_air1415.pdf](http://amnistie.ca/sites/default/files/upload/documents/publications/rapport_annuel_-_air1415.pdf)).

<sup>24</sup> Discours sur l'état de la Nation du 24 octobre 2013.

militaires coupables d'actes de violence à l'encontre de la population ou illégalement mêlés à l'exploitation et au commerce de ressources naturelles. Malgré l'annonce d'efforts dédiés à l'amélioration de la justice par le Gouvernement, aucune amélioration significative n'a été réalisée. Cela s'explique principalement par le manque de moyens et d'indépendance du système judiciaire, mais également par la réticence des autorités congolaises à jouer le rôle qui devrait être le leur dans un processus efficace de RSS et à rendre les services de sécurité redevables. C'est l'ensemble de l'appareil judiciaire, du tribunal à la prison<sup>22</sup>, qui doit être reconsidéré et renforcé. Cependant, aujourd'hui encore l'ensemble du système judiciaire demeure corrompu et perméable aux autres formes d'influence extérieure<sup>23</sup>.

La **Police Nationale Congolaise** représente également des défis cruciaux pour la sécurité du pays. L'un des principaux enjeux est la démilitarisation de la police qui continue de patrouiller en rue munie d'armes lourdes telles que des Kalachnikovs. Les mauvaises conditions de service des policiers poussent ces derniers à agir de manière contraire à la loi (corruption, violence à l'encontre de la population, violations des droits humains comme pendant l'opération LIKOFI). Bien souvent, les habitants craignent la police car elle est davantage perçue comme une menace que comme une source de protection à leurs yeux.

Plusieurs réformes approfondies sont donc nécessaires en RDC. Les partenaires internationaux, et en particulier l'UE et l'ONU, ont investi des ressources importantes en faveur de la RSS en RDC depuis le début de la période de transition en avril 2003. Bien qu'il existe un

large consensus selon lequel un certain nombre de développements positifs doivent être reconnus, les véritables progrès en matière de RSS ont été plutôt limités. En ce qui concerne **la réforme de la justice**, en novembre 2007, le Gouvernement de la RDC, via le Comité Mixte Justice, publiait le Plan d'Action pour la réforme de la Justice. Le Plan n'a pas été correctement mis en œuvre et suite à l'organisation des États généraux de la Justice en 2015, le Plan aurait besoin d'une sérieuse mise à jour. Le Plan d'Action de cinq ans pour la **réforme de la police** a été élaboré et il est à la base de l'adoption d'une Loi de Programmation. Cependant, le Plan souffre d'un sous-financement sérieux. Enfin, aucun plan d'action n'a été adopté pour la **réforme de l'armée**.

Tout cela se produit dans un contexte dans lequel plusieurs régions du pays ne sont toujours pas stabilisées et une partie importante de la population vit dans une angoisse permanente d'insécurité.

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, 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 RSS comme «*la priorité des priorités*»<sup>24</sup>. Malgré les déclarations répétées du Gouvernement de faire de la RSS une priorité politique, le processus dans son ensemble manque d'un engagement sincère à procéder aux réformes. Cette faible appropriation a compliqué le processus d'élaboration d'une vision congolaise spécifique sur la paix et la sécurité qui puisse progressivement devenir autonome de l'expertise étrangère.

# Partie III: Analyse du soutien de l'UE à la RSS en RDC

La communauté internationale a investi des ressources considérables dans la RSS en RDC au cours des deux dernières décennies. Le soutien et l'engagement de l'UE, ainsi que d'autres partenaires internationaux, ont désormais atteint un tournant décisif puisqu'après 16 ans de présence dans le pays, la mission de l'ONU en RDC devrait progressivement toucher à sa fin et l'UE a décidé la clôture de ses missions EUPOL et EUSEC. La décision rapide et inattendue de clôturer les missions de l'UE relève d'avantage d'une certaine «fatigue du Congo» qui a prédominé au sein des Ministères des Affaires Étrangères de certains États membres de l'UE, combinée à une demande de clôturer les «anciennes» missions de la PSDC

en vue d'en ouvrir de nouvelles dans d'autres zones (au Mali ou en République Centrafricaine par exemple), plutôt que de l'atteinte réelle et durable des principaux objectifs des missions<sup>25</sup>. Les défis liés aux forces de sécurité restent considérables: si d'une part l'appropriation locale doit être renforcée, il est important d'assurer la consolidation du travail accompli. Les efforts de la communauté internationale doivent par conséquent être poursuivis.

Grâce à leurs missions respectives ambitieuses, l'ONU et l'UE ont permis des améliorations. Mais comme nous l'expliquerons plus loin, les progrès réalisés restent limités. Alors que l'ONU décidait en mars 2015 de renouveler le

## MONUC/MONUSCO

L'ONU est engagée dans la RSS en RDC depuis 1999. Deux missions successives ont eu lieu: la MONUC (1999-2010) et la MONUSCO (2010-2015). La MONUC a été mise sur pied dans un premier temps pour garantir le respect de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka (1999)<sup>26</sup> mais son mandat a rapidement été étendu à la mise en place de cet Accord. La composante de soutien à la RSS de la MONUC avait à l'origine pour but de soutenir le processus d'intégration de l'armée par un mécanisme de brassage, de former les brigades intégrées des FARDC, de renforcer la police, et d'aider le Gouvernement congolais à améliorer le système judiciaire et pénitentiaire<sup>27</sup>.

Après les élections de 2006, la situation sur le terrain change et le mandat de la MONUC est dès lors redéfini pour être transformé en un nouveau programme, la MONUSCO<sup>28</sup>, dorénavant chargé des efforts de stabilisation en RDC.

De 2010 à 2015, le mandat de la MONUSCO consistait à fournir ses bons offices, des conseils et un appui au Gouvernement pour permettre le développement et la finalisation d'une feuille de route claire et détaillée pour la mise en œuvre de la RSS. La MONUSCO avait également le mandat de soutenir la réforme de l'armée, notamment l'établissement d'une «Force de Réaction rapide» ayant fait l'objet d'une vérification des antécédents (vetting), bien formée et adéquatement équipée au sein des FARDC, ainsi que la réforme de la police, notamment en contribuant à la formation des batail-

lons de la PNC. Enfin, bien que peu exercé, la MONUSCO avait également le mandat d'assurer la coordination des partenaires internationaux et bilatéraux qui apportaient un soutien à la RSS en RDC.

De 2009 à 2014, la MONUC et la MONUSCO ont adopté une triple approche pour mettre en œuvre leur mandat de soutien à la RSS: un engagement politique aux plus hauts niveaux, une assistance technique et en renforcement des capacités, et un soutien opérationnel, en particulier dans les domaines de la formation policière et militaire<sup>29</sup>. Concernant la réforme de l'armée et l'engagement politique, la MONUSCO a entre autres encouragé entre 2010 et 2014 le Gouvernement de la RDC à développer une stratégie nationale de réforme viable et une Loi de programmation pour le secteur de la défense<sup>30</sup>.

Concernant la réforme de la police, la MONUSCO a constamment soutenu le Secrétariat exécutif du Comité directeur sur la Réforme de la Police pour la restructuration de la PNC<sup>31</sup>. De plus, depuis 2009, la MONUC et la MONUSCO ont amélioré la capacité opérationnelle de la PNC grâce à une supervision quotidienne, des conseils, des activités d'assistance technique et des formations<sup>32</sup>. La MONUC a formé des éléments provenant de milices et intégrés dans la PNC, et la MONUSCO a fourni des formations pour la police travaillant avec les communautés, en informatique et en techniques d'investigation pour les violences basées sur le genre. Ces formations ont notam-

ment été financées par l'Agence Internationale Japonaise de Coopération, le Canada, le Fonds pour la Consolidation de la Paix, l'Agence Internationale Allemande de Développement, et le Département pour le Développement International du Royaume-Uni (DFID)<sup>33</sup>.

Le mandat de la MONUSCO a été prolongé à l'unanimité jusqu'au 31 mars 2016 par la Résolution 2211 de mars 2015<sup>34</sup>. Cette résolution réduit les troupes de 2.000 soldats mais maintient un maximum autorisé de 19.815 militaires, 760 observateurs militaires et officiers d'état-major, 391 policiers et 1.050 personnels d'unités de police. Le nouveau mandat de la MONUSCO se concentre principalement sur la protection des civils, la neutralisation des groupes armés menaçant la sécurité dans l'Est de la RDC, le soutien au fonctionnement de la justice, et le contrôle de la mise en œuvre de l'embargo sur les armes. La MONUSCO vise à renforcer la volonté du Gouvernement congolais et à encourager la participation de la société civile dans le processus de RSS afin d'assurer l'appropriation locale de la réforme. Bien que les relations entre la MONUSCO et les autorités congolaises se sont détériorées, empêchant la progression de la réforme de l'armée, la MONUSCO a renforcé ses actions auprès des autorités publiques congolaises sur la gouvernance des forces armées nationales, des sociétés privées de sécurité et des forces de police lors de plusieurs réunions. Des activités de plaidoyer sur la réforme de la prison ont également été mises en place<sup>35</sup>.

<sup>25</sup> Agathe Plauchut, *Fin de la mission ELIPOL RD CONGO: Quelles perspectives sécuritaires à l'approche des élections ?*, GRIP, avril 2015.

<sup>26</sup> Voir [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CD\\_990710\\_LusakaAgreement%28fr%29.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CD_990710_LusakaAgreement%28fr%29.pdf).

<sup>27</sup> JJ Wondo Omanyundu, *Les FARDC: une armée irréformable ?*, Alost, DE-SC-Wondo, décembre 2014.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Conseil de Sécurité de l'ONU, *28ème Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies en RDC*, S/2009/335; *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de Stabilisation de l'Organisation des Nations Unies en RDC*, S/2014/450.

<sup>30</sup> Conseil de Sécurité de l'ONU, *Rapports du Secrétaire général sur la Mission de Stabilisation de l'Organisation des Nations Unies en RDC*, 2010/512, S/2013/757, 2014/157.

<sup>31</sup> Conseil de Sécurité de l'ONU, *Rapports du Secrétaire général sur la Mission de Stabilisation de l'Organisation des Nations Unies en RDC*, 2010/512, S/2011/656.

<sup>32</sup> Conseil de Sécurité de l'ONU, *Rapports du Secrétaire général sur la Mission de Stabilisation de l'Organisation des Nations Unies en RDC*, S/2009/472, S/2009/623, S/2010/512, S/2011/20, S/2011/656, S/2012/65, S/2013/96, S/2013/388, S/2013/767, S/2014/698.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Charles A. Bambara, «La réforme sécuritaire, l'Alpha et l'Omega de la paix en RDC», *Echo de la MONUSCO*, N°44, avril 2015, p.2 ([http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?link=Echos\\_44.pdf&tabid=1192&mid=14867&language=en-US](http://monusco.unmissions.org/LinkClick.aspx?link=Echos_44.pdf&tabid=1192&mid=14867&language=en-US)).

<sup>35</sup> Conseil de Sécurité de l'ONU, *Rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en RDC*, S/2015/173.

<sup>36</sup> Union Européenne, *Action commune du Conseil 2009/709/CFSP*; Union Européenne, *Action commune du Conseil 2010/565/CFSP*.

<sup>37</sup> Voir [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index_fr.htm).

<sup>38</sup> Union Européenne, *Action commune du Conseil 2009/709/PESC sur la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo)*, 15 septembre 2009.

<sup>39</sup> Union Européenne, *Council Decision 674/CFSP amending and extending Decision 2010/565/CFSP on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (EUSEC RD Congo)*, 25 septembre 2014; Union Européenne, *Council Decision 2014/674/CFSP amending and extending Decision 2010/565/CFSP on the European Union mission to provide advice and assistance for security sector reform in the Democratic Republic of the Congo (EUSEC RD Congo)*, 25 septembre 2014.

<sup>40</sup> Service Européen pour l'Action Extérieure, *Mission de conseil et d'assistance de l'UE en matière de réforme du secteur de la sécurité en RDC dans le domaine de la défense (EUSEC RD Congo)*, Mise à jour – novembre 2014 (En ligne: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/sede/dv/sede031214factsheeteusec-rd-congo/\\_sede031214factsheeteusec-rd-congo\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede031214factsheeteusec-rd-congo/_sede031214factsheeteusec-rd-congo_fr.pdf)).

<sup>41</sup> Voir [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index_fr.htm).

<sup>42</sup> Union Européenne, *Décision du Conseil 2011/537/PESC modifiant et prorogeant la Décision 2010/565/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne et son interface avec le système de la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo)*, 12 septembre 2011.

mandat de la MONUSCO pour un an, y compris sa composante de soutien à la RSS, l'UE décidait quant à elle d'établir une «micro-mission» d'un an en vue de garantir la fermeture en douceur de la mission EUSEC (juin 2015-juin 2016) et de lancer un nouveau programme de soutien à la RSS sous le 11<sup>ème</sup> FED (Fond Européen de Développement 2014-2019). Dans ce document, **EurAc** se concentre spécifiquement sur l'intervention de l'UE élaborée à travers les programmes européens.

### Brève description du soutien de l'UE à la RSS en RDC (2005-2015)

Depuis 2005, l'UE s'est engagée à soutenir les efforts de RSS en RDC, via le FED (soutien pour les secteurs de la justice et de la police) et deux missions de la PSDC (2005-2015): EUSEC et EUPOL. Le principal objectif de l'UE consistait à aider et soutenir le Gouvernement congolais pour assurer la sécurité dans l'ensemble du pays et créer un environnement favorable au développement. En parallèle, l'engagement de l'UE dans la RSS était également censé garantir une bonne coordination entre les différentes interventions bilatérales en matière de RSS menées par les États membres de l'UE en RDC.

#### EUSEC

Le rôle d'EUSEC a été d'assister les autorités congolaises dans l'établissement d'un dispositif de défense capable de garantir la sécurité de la population congolaise, tout en respectant les normes démocratiques, les droits humains et l'État de droit, ainsi que les principes de bonne gouvernance et de transparence<sup>36</sup>.

Le mandat original d'EUSEC (2005-2012) consistait à :

- « Soutenir le **processus d'intégration des groupes armés** au sein des FARDC;
- « Améliorer la gestion des **ressources humaines** via le recensement des militaires;
- « Mettre en œuvre le projet de «**chaîne de paiement**»<sup>37</sup>.

EUSEC a progressivement étendu son mandat et diversifié ses activités à partir de 2009 en vue de moderniser tant l'administration que la gestion des ressources humaines<sup>38</sup>.

- « Lors de la phase finale d'EUSEC (2012-2015), la mission a concentré son action sur trois domaines:
- « Maintenir le **soutien au niveau stratégique** tout en intégrant les activités en lien à la **campagne contre l'impunité** et en conseillant les

autorités militaires sur la **mise en œuvre d'un plan de réforme de l'armée**;

- « Maintenir le soutien à la **consolidation de l'administration** et à l'établissement d'un système de **gestion des ressources humaines**. La mission a entrepris une formation du personnel de gestion opérationnelle des FARDC pour assurer la bonne gestion des troupes; elle a également tenté d'améliorer la gestion de la logistique;
- « Améliorer les **capacités opérationnelles** des FARDC, en collaborant avec les autorités militaires en vue de la durabilité du **système d'éducation militaire** et en se concentrant sur les écoles pour les officiers et sous-officiers<sup>39</sup>.

Alors que la mission EUSEC s'est achevée le 30 juin 2015, une «micro-mission» de la PSDC sera maintenue jusqu'au 30 juin 2016 afin que l'UE puisse continuer à soutenir les autorités militaires congolaises dans des activités qui ne peuvent être réalisées dans le cadre du 11<sup>ème</sup> FED, telles que les conseils stratégiques et le soutien aux écoles militaires<sup>40</sup>. La mission fut composée de 30 individus en 2015 et ce nombre sera progressivement réduit à 10 individus en 2016. La micro-mission de la PSDC continuera d'assister les autorités congolaises dans la mise en œuvre des réformes au sein de l'armée. Elle procède en prodiguant des conseils au niveau stratégique, en soutenant la modernisation administrative, l'établissement d'un système efficace de gestion des ressources humaines, et la création d'un système d'éducation militaire de haute qualité y compris des écoles pour officiers et sous-officiers.

#### EUPOL

L'UE a réalisé sa première mission de police financée par la PSDC à Kinshasa d'avril 2005 à juin 2007. L'objectif d'EUPOL Kinshasa était d'appuyer l'Unité Intégrée de Police de la PNC à Kinshasa dès qu'elle serait opérationnelle et sous commandement congolais<sup>41</sup>. Le budget disponible pour la mission était d'environ 8,5 millions d'Euros.

EUPOL Kinshasa a été suivie en juillet 2007 par EUPOL RD Congo. Le mandat d'EUPOL consistait à soutenir la PNC et le Ministère de l'Intérieur en prodiguant des **conseils opérationnels** pour le développement des principes de la réforme de la police et sa mise en œuvre. Elle a également soutenu la **lutte contre l'impunité** dans les domaines des droits humains et des violences sexuelles, et renforcé l'**interaction entre la police et la justice**<sup>42</sup>.

L'interface police et justice vise à instaurer un lien solide entre ces deux institutions. Une Ins-



pection Générale d'Audit a été mise en place pour couvrir toute éventuelle infraction légale, administrative et financière perpétrée par la police. Cet organisme devrait jouer un rôle clé dans la consolidation de la redevabilité des policiers, conformément au principe de l'État de droit. La réforme de la police judiciaire est également incluse dans EUPOL sous la forme d'un **soutien technique** au niveau des procédures d'investigation, de la rédaction de textes de base, de la coordination de l'assistance pour le processus décisionnel et de la lutte contre les crimes violents<sup>43</sup>.

De 2009 à 2013, EUPOL s'est concentrée sur **l'accompagnement, la supervision et le conseil des officiers de la PNC** et elle a **organisé des formations pour formateurs**<sup>44</sup>. EUPOL comprenait également un volet spécifique d'identification de policiers à travers la RDC en vue d'aboutir notamment à **l'informatisation des fiches de paie**. La mission a fourni une assistance technique à trois projets européens (Délégation de l'UE en RDC, France et Royaume-Uni) destinés à soutenir la sécurité des élections de 2011 en RDC. En 2014, EUPOL a aidé la PNC à **mettre en œuvre le concept de «police de proximité»** en collaboration avec d'autres partenaires européens et congolais tels que la Belgique, le Royaume-Uni et la société civile congolaise<sup>45</sup>. En outre, EUPOL a fourni des **formations et un soutien en investigations criminelles à la police judiciaire et à la police technique et scientifique** à Kinshasa, dans les provinces du Nord- et du Sud-Kivu<sup>46</sup>.

En septembre 2014, la mission EUPOL RD Congo a été formellement clôturée.

## Evaluation du soutien de l'UE à la RSS

Vu qu'aucune évaluation externe et publique des missions de la PSDC EUSEC et EUPOL n'a été effectuée, il est dès lors difficile de procéder à une évaluation objective des «enseignements tirés» de ces missions et de formuler des recommandations à cet égard. **EurAc** propose néanmoins dans ce document sa propre évaluation des résultats engendrés par les missions de l'UE. De manière générale, le manque de volonté politique de la part du Gouvernement congolais de développer un plan sérieux de RSS est indiqué par beaucoup comme l'un des principaux obstacles à l'atteintes des objectifs visés par les missions. Des questions subsistent quant à savoir si l'UE aurait pu en faire davantage et pourrait encore en faire davantage pour approfondir son dialogue avec les congolaises afin d'accroître cette volonté politique. En outre, l'Assemblée Nationale congolaise n'a que

très faiblement joué un rôle de contrôle parlementaire. Que cela soit dû au fait que le Parlement congolais est relativement dominé par la majorité présidentielle, faisant de l'Assemblée Nationale un acteur faible en matière de surveillance parlementaire, ou à un manque de formation des Parlementaires sur leur rôle de contrôle qu'ils devraient jouer concernant la RSS, la marge de manœuvre pour renforcer le Parlement et augmenter le contrôle démocratique sur le processus de la RSS en RDC est bien réelle.

## Evaluation d'EUSEC

La réforme des FARDC est une tâche ardue dans la mesure où l'armée doit parvenir à se réformer elle-même tout en assumant en parallèle ses missions ordinaires telles que la lutte contre les groupes armés et la protection des civils. En analysant les principaux objectifs d'EUSEC, on peut observer qu'en dépit de quelques améliorations, des problèmes sérieux subsistent en ce qui concerne la situation des soldats.

## Concernant la gestion des ressources humaines

L'un des principaux aboutissements d'EUSEC a été son soutien au **recensement biométrique des troupes** réalisé par les FARDC. Au début du processus, le Gouvernement congolais avait estimé que les forces armées étaient composées d'environ 343.000 hommes et femmes. Le recensement biométrique a conduit à l'enregistrement effectif de 145.000 militaires en 2015<sup>47</sup>, ce qui a permis d'augmenter les **salaires** des soldats sans augmenter le budget de l'armée. Il y a cinq ans, un soldat était rémunéré 17 dollars US par mois alors qu'aujourd'hui il est payé 100 dollars US par mois. Le recensement a également permis de réaliser que le **nombre d'officiers ou de hauts-gradés était disproportionné** par rapport au nombre de soldats. D'après le recensement biométrique en 2009, les FARDC étaient composées à 24,94% d'officiers, 36,88% d'adjudants et seulement 38,18% de soldats<sup>48</sup>.

Le recensement a conduit à la distribution de **cartes d'identité militaires**, prérequis à la mise en place d'un projet de «chaîne de paiement». Ce projet visait à séparer la chaîne de paiement de la chaîne de commandement afin de garantir la rémunération des soldats et réduire la corruption. La première étape du projet a été un succès puisqu'elle a permis de fournir des cartes d'identité militaires à plus de 80% des militaires avant fin 2015<sup>49</sup>. De nombreuses améliorations concernant le paiement des salaires ont été reportées, mais les retards de paiement (de plusieurs mois) sont toujours très fréquents.

<sup>43</sup> Voir [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index_fr.htm).

<sup>44</sup> Union Européenne, *Décision du Conseil 2011/576/PESC modifiant et prorogeant la Décision 2010/565/PESC relative à la mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne et son interface avec le système de la justice en République démocratique du Congo (EUPOL RD Congo)*, 23 septembre 2010.

<sup>45</sup> Service Européen pour l'Action Extérieure, *Mission de police de l'UE en RDC (EUPOL RD Congo)*, Mise à jour – février 2014 (En ligne: [http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupol-rd-congo/pdf/factsheet\\_eupol\\_rd\\_congo\\_fr.pdf](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupol-rd-congo/pdf/factsheet_eupol_rd_congo_fr.pdf)).

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Voir [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index_fr.htm).

<sup>48</sup> Georges Berghezan, *FARDC: le chaos institutionnalisé?*, GRIP, janvier 2014.

<sup>49</sup> Voir [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index_fr.htm).

Le manque général de moyens mis à la disposition de l'armée entrave considérablement ses capacités, et affaiblit la gestion de son personnel qui reste quasi inexistante. Ce manque de moyen a des répercussions directes sur la situation des soldats: ils ne bénéficient par exemple d'**aucun système de pension**, alors qu'on estime aujourd'hui que près de 60.000 FARDC sont en âge de prendre leur retraite. Cette situation engendre également des conséquences pour les familles des soldats qui comptent bien souvent sur leur paie pour survivre. Pour l'instant, seule une petite compensation (17 dollars US par mois par soldat) est offerte aux familles pour les aider à se nourrir, suivre les soldats lorsqu'ils sont déployés et payer pour les funérailles en cas de nécessité.

La question de **la taille de l'armée congolaise** a souvent été soulevée. Il semble que les FARDC soient trop nombreuses. Il a été estimé que le Gouvernement ne pourrait se permettre de payer que 75.000 des 145.000 militaires recensés. Cependant, depuis 2012 le Gouvernement poursuit le recrutement de nouveaux soldats. Compte tenu de la taille actuelle de l'armée et des limites de son budget, la question se pose de savoir si l'armée a réellement besoin de recrues supplémentaires et si les ressources financières ne devraient pas plutôt se concentrer sur le fait d'avoir des troupes bien formées et correctement rémunérées. Toutefois, cette question est considérée comme extrêmement sensible car elle est au cœur de la souveraineté congolaise.

Malgré ces difficultés, EUSEC a eu un impact positif sur les capacités des FARDC. Un **système IT pour la gestion des troupes, l'administration et les contrôles biométriques du personnel** a été mis en place avec le soutien de la mission<sup>50</sup>. En effet, EUSEC a mis en œuvre le Système Informatique pour la Gestion et l'Administration des Militaires (SINGAMIL) et amélioré le réseau informatique des FARDC avec l'installation de 400 ordinateurs à Kinshasa et de 400 supplémentaires dans les autres régions militaires à travers le pays. Près de 600 soldats ont suivi une formation en informatique<sup>51</sup>.

EUSEC a également contribué à améliorer la **gestion des armes et des munitions** et les conditions de leur stockage en construisant 6 armureries et 5 dépôts de munitions à travers le pays<sup>52</sup>. 195 bâtiments militaires et 180 bureaux ont également été rénovés.

En termes de formation, EUSEC a soutenu la mise en place d'un concours de recrutement sur toute l'étendue du territoire de futurs stagiaires des écoles militaires. EUSEC a moder-

nisé l'infrastructure, le mobilier, l'équipement IT et de formation dans ces écoles<sup>53</sup>. EUSEC y a ainsi construit 42 classes, 4 réfectoires et des dortoirs (1.612 lits).

**La formation des troupes** par EUSEC a principalement été orientée vers les officiers FARDC, tandis que la formation des bataillons a été prise en charge par des programmes bilatéraux des États membres de l'UE (comme la Belgique, la France, etc.). On compte actuellement 23 écoles pour officiers à travers le pays parmi lesquelles 11 sont opérationnelles. La formation des bataillons s'est concentrée principalement sur les nouvelles recrues.

Plusieurs programmes ont également été consacrés à **la prévention des crimes contre les civils** (comme la prévention de la violence sexuelle). EUSEC a soutenu le développement d'un nouveau «Code de Conduite» qui a été distribué à tous les soldats. Une évaluation qualitative effectuée dans chaque région militaire montre des résultats encourageants. Cependant, la prévention des crimes contre les civils doit continuer à être la priorité des bailleurs et doit être renforcée par la participation et l'engagement actifs de la population et des organisations de la société civile impliquées dans les programmes de protection.

#### Concernant les conseils stratégiques

EUSEC a contribué, conjointement avec les autorités nationales, à rédiger différentes lois, ordres, réglementations et directives<sup>54</sup>.

- ④ *Loi organique portant l'organisation et le fonctionnement des Forces Armées - 2011*: adoptée et publiée au Journal Officiel
- ④ *Loi portant le statut militaire des forces armées de la RDC - 2013*: adoptée et publiée au Journal Officiel. Elle est le moteur de l'amélioration des conditions de vie des soldats.
- ④ *Loi de programmation de la réforme des FARDC*: inachevée pour le moment<sup>55</sup>.

La Loi organique et la Loi sur le statut militaire des FARDC sont toutes deux extrêmement importantes en termes de contenu. Si elles étaient correctement mises en œuvre, elles pourraient amener un changement significatif. Mais leur mise en œuvre repose sur **la publication de la Loi de programmation** qui devrait assurer que les ressources financières soient adéquatement allouées. La réticence des autorités à s'engager dans les réformes via la publication de la Loi de programmation entrave le déboursement des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de la réforme de l'armée.

<sup>50</sup> Service Européen pour l'Action Extérieure (2014), *op.cit.*

<sup>51</sup> Voir [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index_fr.htm).

<sup>52</sup> Service Européen pour l'Action Extérieure (2014), *op.cit.*

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Voir [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index_fr.htm).

<sup>55</sup> RRSSJ, *Processus de Paix en RDC: le rêve d'un sourd*, juin 2015 (En ligne: <http://www.rrssjrdc.org/wp-content/uploads/2015/07/Processus-de-paix-en-RDC.pdf>).

EUSEC a soutenu la RDC dans la **réorganisation des régions militaires** comme prévu dans la Loi organique. Cette Loi promulguée en août 2011 a finalement été mise en œuvre deux ans plus tard par le Président Kabila. On compte aujourd'hui trois zones militaires:

- la première zone comprend Kinshasa et les anciennes provinces de Bandundu, Bas-Congo et Equateur,
- la seconde comprend les anciennes provinces du Kasai-Occidental, du Kasai-Oriental et du Katanga,
- la troisième comprend l'ancienne Province Orientale et les provinces du Maniema, du Nord- et du Sud-Kivu<sup>56</sup>.

Malgré ces améliorations, un changement systémique et structurel au sein de la gestion de l'armée<sup>57</sup> est toujours nécessaire, et de **sérieuses préoccupations sont soulevées quant à la durabilité des résultats obtenus par EUSEC** après sa fermeture.

Une autre préoccupation demeure celle de la **coordination de la réforme de l'armée** qui doit encore être améliorée. Bien qu'ils soient importants, les programmes bilatéraux risquent de fragmenter les efforts et de compromettre les résultats. Malgré le *Groupe de travail des partenaires* sur les forces armées coordonné par la MONUSCO et le *Groupe technique des partenaires* pour le secteur de la justice coordonné par EUSEC, il semble que la coordination de la réforme demeure l'un des principaux défis à relever. L'objectif de ces groupes était d'échanger des informations entre les différents acteurs engagés dans la RSS en RDC. Cependant, il semble que tous les partenaires ne soient pas prêts à partager leurs informations; ce qui porte atteinte aux chances de succès de ces groupes. Il semble que cela soit aussi le cas de l'UE qui a rencontré des difficultés dans la coordination de son action avec celles des États membres engagés dans la RSS en RDC.

Plusieurs questions subsistent quant à l'avenir de la réforme et sa coordination. La plateforme de la société civile RRSSJ (Réseau pour la Réforme du Secteur de la Sécurité et de la Justice en RDC) a suggéré qu'un «**Comité de Suivi**» soit mis en œuvre pour la réforme de l'armée de la même manière qu'il l'avait été pour la réforme de la police. Cela pourrait s'avérer un bon moyen de garantir la coordination de la réforme par les Congolais eux-mêmes après la fermeture d'EUSEC.

## Evaluation d'EUPOL

La mission EUPOL est souvent décrite comme une réussite par les institutions européennes. Elle a effectivement conduit à plusieurs améliorations du fonctionnement de la PNC, mais ces dernières ne doivent cependant pas masquer les problèmes qui persistent.

### Concernant la conduite de la réforme

Les améliorations amenées par EUPOL résultent notamment du fait que les **instruments appropriés pour la conduite de la réforme** ont été mis en place. Une grande attention a été accordée à l'appropriation de la réforme par les autorités publiques et la société civile. A cet égard, plusieurs comités chargés de la réforme ont été mis sur pied.

Le Groupe mixte sur la Réforme (GMR3) comprenait des représentants de la PNC, d'EUPOL, d'UNPOL et des diplomates. Le groupe a travaillé sur l'élaboration d'une Loi organique et sur la mise en place d'un **nouveau comité chargé du contrôle de la réforme** appelé Comité de Suivi de la Réforme de la Police (CSRP). Le CSRP était composé de sept Ministres congolais (Affaires intérieures, Défense, Justice, Budget, Finance, Service Public, et Genre), d'Ambassadeurs (Belgique, France, Royaume Uni, Chine, Canada), de responsables d'EUPOL et d'UNPOL et de **membres de la société civile**. En outre, un secrétariat exécutif a été établi afin de préparer la mise en œuvre du programme. Le CSRP visait à **coordonner toutes les actions relatives à la réforme de la police et à instaurer un dialogue constant entre tous les acteurs impliqués**. Le secrétariat exécutif était composé de neuf groupes de travail, du Ministre des Affaires Intérieures, d'experts nationaux et internationaux (UE, ONU, etc.) et de représentants de la PNC. En 2010, un comité spécial a été constitué pour s'occuper également de «l'appropriation et la mise en œuvre» de la réforme (CAMO). Ce nouveau comité remplace à présent l'ancien CSRP<sup>58</sup>.

Ces aspects civils et politiques sont essentiels pour le succès d'une réforme, et le mérite de la mission EUPOL a été de développer un projet de réforme bien préparé, doté des instruments appropriés. Cette programmation particulière a permis une **plus grande appropriation de la réforme par le Gouvernement, la PNC et la société civile**<sup>59</sup>.

### Concernant les ressources humaines

Malgré les acquis d'EUPOL, plusieurs défis restent à relever en vue d'avoir une police efficace et opérationnelle en RDC.

<sup>56</sup> Voir <http://desc-wondo.org/scoop-desc-imminence-dune-structuration-des-fardc-et-retour-en-force-du-general-amisi-jj-wondo/#sthash.USkrZMMQ.dpuf>.

<sup>57</sup> EurAc, FIDH et al., *RDC : Prendre position sur la réforme du secteur de la sécurité*, 2012 (En ligne: [https://www.fidh.org/IMG/pdf/rdc\\_rapport\\_fr.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/rdc_rapport_fr.pdf)).

<sup>58</sup> Informations récoltées pendant la conférence EUPOL RDC – Impact sur la RSS et perspectives futures, Egmont Institute, 7 octobre 2014.

<sup>59</sup> *Ibid.*



La PNC est encore **trop militarisée**, ce qui entrave sa capacité à jouer son rôle de protection de la population. La «militarisation» de la police est également visible dans les dénominations et les grades qui sont similaires à ceux utilisés pour l'armée. En outre, bien que la Constitution congolaise de 2006 ne considère plus la police comme un acteur «militaire», elle est encore actuellement sous la juridiction de la Cour Militaire. Une mise à jour de la législation s'avère dès-lors nécessaire afin de supprimer cette contradiction.

Les **conditions de service** restent très difficiles pour les policiers: les salaires sont bas et bien souvent ils ne sont pas versés pendant plusieurs mois. Par conséquent, la taxation illégale de la population, les vols et la corruption généralisée restent de mise. En outre, plusieurs cas de violations des droits humains perpétrés par la PNC contribuent à renforcer le sentiment de méfiance de la population à l'égard de la police<sup>60</sup>.

Des programmes, celui de DFID axé sur le développement d'une «police de proximité», ont réussi à **améliorer la qualité de la formation de la police et à impacter positivement l'attitude des policiers et leur relation vis-à-vis de la population**. Une évaluation interne, comparant la situation en 2011 et 2013, a également souligné que la confiance de la population à l'égard de la police a considérablement augmenté. La décision de DFID de mettre fin au programme, en partie prise suite aux violations massives des droits humains perpétrés par la police pendant l'Opération LIKOFI<sup>61</sup> (novembre 2013-février 2014), risque de compromettre les progrès mentionnés ci-dessus.

**Les violations des droits humains ne sont pas souvent sanctionnées** et l'**impunité de la police** reste un problème récurrent malgré la mise en place de programmes spécifiques (la création de «l'Inspection Générale de la PNC» ou le «Programme de Redevabilité du Secteur de la Sécurité et de Réforme de la Police» – SSAPR)<sup>62</sup>.

#### **Concernant les conseils stratégiques**

De nombreux progrès ont été réalisés concernant le cadre législatif de la police. EUPOL a appuyé la **création de nouvelles lois**:

- « *Loi portant organisation et fonction de la PNC* – 2011: votée et publiée au Journal Officiel;
- « *Loi portant statut du personnel de carrière de la PNC* – 2013: votée et publiée au Journal Officiel.

Le mérite de ces lois est qu'elles prévoient le développement d'un budget précis et garantit que les dépenses apparaissent dans le budget général de l'État. Toutefois, la **réticence des autori-**

**tés congolaises à déboursier les fonds nécessaires** pour mettre la réforme en œuvre demeure une réalité. En 2015 par exemple, des crédits spéciaux ont été alloués à la réforme de la police dans le budget global, mais l'argent n'a jamais été déboursé. La réforme de la police est planifiée au niveau national à travers le «Plan d'Action Quinquennal» (PAQ). Le PAQ a démarré en 2013, mais à la fin 2015 seuls 3% du plan ont été réalisés<sup>63</sup>, soulevant des questions sur la possibilité de terminer la réforme avant la fin 2017.

Suite à la fermeture d'EUPOL, et à la lumière des importants défis subsistants en matière de réforme de la police, **il est crucial que l'UE et les partenaires internationaux restent engagés**. Néanmoins, il sera impossible de réaliser cette réforme sans **une stratégie gouvernementale précise pour augmenter les capacités financières de la police**<sup>64</sup>. EUPOL a contribué à financer la réforme, mais il est à présent nécessaire que le Gouvernement congolais prenne en main le financement. Le secteur de la police a besoin d'une politique nationale qui établisse un cadre précis pour la réforme car EUPOL n'a pas été en mesure d'établir des **structures durables**<sup>65</sup>.

De plus, étant donné qu'aucune «stratégie de sortie» d'EUPOL n'a été prévue par l'UE et le Gouvernement congolais, les acquis d'EUPOL pourraient rapidement disparaître<sup>66</sup>. **Deux défis majeurs subsistent** pour éviter ce scénario: tout d'abord, il est fondamental que le Gouvernement congolais **intègre les projets de la communauté internationale dans la stratégie congolaise de réforme à travers un plan d'action**. Ensuite, il est essentiel que le Gouvernement alloue un **budget spécifique à la mise en œuvre de la réforme** et de manière plus générale qu'il consacre suffisamment de fonds pour l'opération de la PNC.

#### **Evaluation spécifique de la justice et de la lutte contre l'impunité**

Depuis 2001, l'UE a élaboré plusieurs projets de soutien au secteur de la justice: Soutien au Programme de la Justice (PAJ, 2001-2003); Soutien au Programme de Gouvernance (PAG, 2003-2008); Soutien au Programme de Restauration de la Justice (REJUSCCO, 2008-2013); Soutien au Programme de Réforme de la Justice (PARJ, 2011-2016); Soutien à la Réforme de la Justice dans l'Est (PARJE/Uhaki Safi, 2012-2016). Ce qui représenterait un total de 50 millions d'Euros investis dans la réforme de la justice.

L'Évaluation stratégique de la coopération de l'UE avec la RDC (2008-2013) a montré quelques améliorations mais également de nombreuses

<sup>60</sup> Voir [http://www.peacebuildingdata.org/interactivemaps/drc/#?indicator=2\\_2\\_3](http://www.peacebuildingdata.org/interactivemaps/drc/#?indicator=2_2_3).

<sup>61</sup> Human Rights Watch, *Operation Likofi – Police Killings and Enforced Disappearances In Kinshasa*, novembre 2014.

<sup>62</sup> RRSSJ (2015), *op.cit.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Steinitz Nina, «Misguided Involvement in Kivu Security – Strategic Interaction between External and Local Security Governance in the Police Reform Process», discours présenté à la 6<sup>ème</sup> Conférence européenne des Etudes africaines – ECAS, Université Paris I Sorbonne, 10 juillet 2015.

<sup>66</sup> JJ Wondo Omanyundu, (2014) *op. cit.*

lacunes en termes d'**administration de la justice** (bâtiments, gestion des ressources humaines, finances, redevabilité)<sup>67</sup>. Ces lacunes tendent à ralentir les progrès et l'évolution de la RSS en général et de la réforme du secteur de la justice en particulier<sup>68</sup>.

En dépit des résultats engendrés par les programmes de l'UE et des autres bailleurs (USAID Projustice, ONU, ONG), la réforme de la justice nécessite **une approche plus complète**. Les programmes de justice précédents et actuels sont axés soit sur une région spécifique (le plus souvent l'Est de la RDC) soit sur un objectif trop spécifique, ce qui, la plupart du temps, met en avant le rôle répressif de la justice (par exemple la lutte contre l'impunité ou contre la violence fondée sur le genre). Les deux approches semblent trop étroites et négligent le besoin d'une vision globale: la justice doit également être considérée dans son rôle préventif et social, également comme un outil de prévention des conflits (conflits intrafamiliaux, conflits liés à la terre, etc.) et un mécanisme de protection des droits humains. En se concentrant sur une province en particulier, des efforts considérables peuvent être perdus lorsque des juges ou des autorités de haut rang partent pour occuper de nouvelles fonctions, ce qui se produit fréquemment dans le pays. L'accès à la justice devrait également être une priorité. Les premières étapes d'une stratégie nationale d'assistance légale ont été réalisées, mais le Ministère de la Justice doit prendre les devants et mettre la stratégie en place dans l'ensemble du pays.

De plus, il est essentiel de tenir compte des défis que représentent la **fragilité de l'État**<sup>69</sup> et le poids de la corruption au sein du système judiciaire congolais. Comme stipulé dans la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide de (2005), les États fragiles ont des besoins et exigences particuliers lorsqu'il s'agit de renforcer leurs institutions judiciaires et de lutter contre l'impunité. Par exemple, les tribunaux ne devraient jamais être aveuglément soutenus ni par des ONG internationales, ni par des agences étrangères de développement public si ces institutions ne font que confirmer les officiers de l'État corrompus dans leurs positions. Les défis tels que la fraude et la corruption doivent être suffisamment pris en compte pour que les programmes de l'UE puissent atteindre leurs objectifs, ce qui n'a pas été le cas sous les 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> FED<sup>70</sup>. Le soutien technique et les campagnes de sensibilisation ne pourront atteindre aucun de leurs objectifs de réforme structurelle approfondie si la corruption n'est pas abordée simultanément. En tant que composante essentielle de l'État de Droit, la lutte contre l'impuni-

té s'applique à tout le monde, y compris les dignitaires de haut rang et les magistrats.

L'UE doit également **mettre mieux en avant son approche orientée sur les droits humains** dans ses programmes de soutien à la réforme du secteur de la justice. Cela exige une meilleure analyse de la situation sur le terrain (évaluation de la connaissance des droits humains au sein de la police et de l'armée) ainsi qu'un dialogue politique plus soutenu avec le Gouvernement congolais à propos des graves violations des droits humains<sup>71</sup>. En ce qui concerne la police et l'armée, les tribunaux (militaires) pourraient jouer un rôle clé en matière de redevabilité de ces deux forces vis-à-vis des citoyens congolais. Pour réaliser cet objectif, la justice militaire doit être réformée pour devenir indépendante de la hiérarchie militaire et bénéficier d'un soutien global en termes de formation, de gestion financière, de ressources humaines et de mécanismes de redevabilité.

L'UE doit soutenir la **mise en œuvre effective du Statut de Rome** dans la législation domestique. Ce n'est qu'en juin 2015 que le Parlement congolais a adopté la *Loi sur l'organisation, le fonctionnement et la juridiction des tribunaux*, qui garantit la compétence des tribunaux civils pour la poursuite des crimes sérieux<sup>72</sup> conformément au Statut de Rome. Cependant, la division des compétences entre les tribunaux civils et militaires reste floue et la réforme en ce sens doit toujours être encouragée.

De plus, concernant la mise en vigueur du cadre légal, la Constitution congolaise de 2006 demande la **réorganisation du système judiciaire** dans le pays. Trois nouvelles institutions sont censées être mises en place: une Cour Constitutionnelle, un Conseil d'État et une Cour de Cassation. Aujourd'hui, seule la Cour Constitutionnelle a été établie via la *Loi portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle* qui a été votée, publiée et mise en œuvre. L'UE doit encourager le Gouvernement congolais à poursuivre les autres réformes législatives.

Enfin, l'engagement de l'UE dans le secteur de la justice et de la sécurité en RDC doit envisager d'accroître les moyens budgétaire et en ressources humaines consacrés au plaidoyer et au dialogue politique de haut niveau.

<sup>67</sup> A.D.E., Itad et COWI, *Evaluation de la coopération de l'Union Européenne avec la République Démocratique du Congo 2008-2013*, août 2014, pp.47-53 (En ligne: [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-cooperation-ec-democratic-republic-congo-1334-summary-201408\\_fr\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/strategic-evaluation-cooperation-ec-democratic-republic-congo-1334-summary-201408_fr_2.pdf)).

<sup>68</sup> Laura Davis, «The EU and peacebuilding in the Democratic Republic of Congo», *Civil Society Dialogue Network, Discussion Paper N°9*, p.11 (En ligne: [http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Civil%20Society%20Dialogue%20Network/Discussion%20Papers/EPLO\\_CSDN\\_Discussion\\_Paper\\_The%20EU%20and%20peacebuilding%20in%20the%20DRC.pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Civil%20Society%20Dialogue%20Network/Discussion%20Papers/EPLO_CSDN_Discussion_Paper_The%20EU%20and%20peacebuilding%20in%20the%20DRC.pdf)).

<sup>69</sup> Voir la définition des États fragiles donnée par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE : «*ceux qui ne peuvent répondre aux besoins de base tels que la sécurité et la protection aux populations pauvres car ils sont réticents ou incapables de le faire*».

<sup>70</sup> Cour des Comptes européenne, *L'aide de l'UE à la Gouvernance en République démocratique du Congo*, Rapport spécial N° 9/2013.

<sup>71</sup> Par exemple, l'*Opération Likofi* menée fin 2014 à Kinshasa, les troubles autour de la révision de la Loi électorale (janvier 2015), ou l'arrestation et la détention des mouvements citoyens *Filimbi* et *Lucha* en mars 2015.

<sup>72</sup> Voir <http://www.assemblee-nationale.cd/v2/?p=5058>.

## Evaluation spécifique de la (bonne) gouvernance

Promouvoir la gouvernance équivaut à promouvoir la participation inclusive, la redevabilité, et l'efficacité de la gestion publique. L'efficacité des services de sécurité est étroitement liée à la **redevabilité**. La RSS est un processus hautement politique étant donné que l'un de ses objectifs centraux est de modifier la hiérarchie au sein de l'autorité publique quant à l'usage de la force de coercition.

De par ses missions PSDC, l'UE a contribué à réaliser des améliorations en matière de gouvernance des forces armées. Son implication dans le projet «chaîne de paiement» ainsi que dans la création d'une base de données sur l'équipement militaire et la gestion logistique a une valeur politique considérable.

Cependant, une analyse réaliste du processus de la RSS en RDC nous mène à conclure que **la redevabilité des forces de sécurité congolaises vis-à-vis de la population, de la société civile et du Parlement congolais fait toujours défaut**. Les civils et la société civile comprennent qu'ils ont un rôle à jouer en demandant au Gouvernement de réagir aux violations des droits humains perpétrées par la police et l'armée en RDC et en prenant part au processus de la réforme proprement dit, leurs préoccupations étant davantage liées à la possibilité de jouer pleinement ce rôle. Lorsque les forces de sécurité représentent une source d'insécurité plutôt que le contraire, les **citoyens congolais et les collectivités doivent être formés** pour comprendre la réforme et le rôle qu'ils peuvent jouer.

L'intégration des organisations de la société civile dans le suivi démocratique de la RSS est vitale. Une **approche centrée sur la personne** est indispensable pour développer une compréhension des besoins en sécurité de la population ainsi que de la dynamique et de la confiance ou méfiance à l'égard des acteurs formels de la sécurité.

A cet égard, la **mise en œuvre des Lois de programmation** devient essentielle: ces Lois (tant dans le cas de la réforme de la police que de celle de l'armée) contiennent les dispositions pertinentes qui, si adéquatement appliquées, renforceraient la bonne gouvernance des forces de sécurité. Elles comprennent notamment le besoin de **transparence des dépenses en matière de défense** ou le renforcement du rôle de contrôle du Parlement et de sa Commission Défense. Selon le rapport sur la transparence du budget de la défense publié par Transparency International<sup>73</sup> en 2011, la RDC figure dans la pire catégorie de gouvernements. L'index analyse des critères tels que le manque d'informations sur les dépenses en matière de défense, l'inadéquation ou l'inexistence de lois portant sur le contrôle du budget, la capacité de budgétisation de la défense et le niveau des dépenses militaires.

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 RSS.

<sup>73</sup> Transparency International, *The Transparency of National Defence Budgets*, Londres, octobre 2011, (Site web: <http://www.ti-defence.org/publications/20-category-publications/publications-dsp/124-dsp-pubs-transparency-defence-budgets.html>).



# Partie IV: L'avenir du soutien de l'UE à la RSS en RDC (11<sup>ème</sup> FED)

## La nouvelle programmation de l'UE en soutien de la RSS en RDC

L'UE a décidé de poursuivre son soutien à la RSS en RDC via le 11<sup>ème</sup> FED qui prévoit de consacrer 620 millions d'Euros d'aide bilatérale à la RDC sur une période de six ans (2014-2020). En outre, le 11<sup>ème</sup> FED prévoit d'allouer 350 millions d'Euros à l'Afrique centrale par le biais du Programme indicatif régional 2014-2020 (PIR). Le budget global du PIR alloue 43 millions d'Euros au programme thématique «paix et sécurité»<sup>74</sup>.

La nouvelle programmation européenne développée via le 11<sup>ème</sup> FED comporte **trois grandes priorités**:

- 1 la lutte contre la pauvreté;
  - 2 contribuer à la paix et à la stabilité dans la région des Grands Lacs;
  - 3 renforcer la démocratie et les droits humains.
- Le nouveau programme EDF pour la RDC devrait également contribuer financièrement à l'organisation des élections prévues en 2016.

A partir de ces trois objectifs principaux, **quatre volets prioritaires** ont été établis **parmi lesquels un volet sur le renforcement de la gouvernance et de l'État de droit**. 160 millions d'Euros (ce qui représente 26% du budget total du FED pour la RDC) y seront alloués. Grâce à cette priorité thématique, l'UE veut garantir le renforcement de la démocratie, la lutte contre l'impunité et la promotion d'une paix juste et durable en RDC.

Les résultats liés à la gouvernance devraient être obtenus grâce à des programmes et projets soutenant des réformes dans les secteurs de la justice, de la police et de l'armée. Une attention particulière sera accordée à la gestion des finances publiques<sup>75</sup>. Une partie des fonds alloués à la gouvernance pourraient également être utilisés pour soutenir l'organisation des élections de 2016.

Le volet sur la gouvernance est divisée en trois secteurs, chacun comprenant des objectifs et résultats spécifiques<sup>76</sup>. Ces objectifs et résultats ont été opérationnalisés dans les programmes suivants:

## Justice – Le programme PARJE

- ☛ améliorer le fonctionnement du secteur judiciaire pour que le système judiciaire congolais devienne plus impartial, efficace et protecteur des droits humains en vue de restaurer la confiance des citoyens dans le système judiciaire;
- ☛ soutenir la révision et la mise en place du **Plan National de Réforme de la Justice**;
- ☛ améliorer la **gestion des ressources humaines** du Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme (MIJDH) et du nouveau Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) ainsi que la **gestion des finances judiciaires publiques**, en notamment tenant compte du problème des inégalités de genre;
- ☛ soutenir la révision et la mise en œuvre de la **politique de formation** pour les gestionnaires, agents et autres acteurs du milieu judiciaire dépendant du MIJDH et du CSM par l'intermédiaire du nouvel Institut National de Formation Judiciaire;
- ☛ améliorer la couverture des **prisons** sur le territoire et les conditions de détention, en accordant une attention particulière aux enfants;
- ☛ renforcer la lutte contre l'impunité et les violations des droits humains.

En ce qui concerne la **justice militaire**, l'UE a adopté un **nouveau programme** «Contribution à la phase II du projet de soutien à la justice militaire en RDC via le renforcement des Cellules d'Appui aux Poursuites Judiciaires» (2,2 millions d'Euros sur une durée maximum de 36 mois).

## Police – Le programme PARP

- ☛ soutenir la **mise en place du PAQ** en matière de réforme de la police par des mesures d'appui et de conseil au Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Décentralisation et des Affaires Coutumières (MISDAC) et au Commissaire Général de la PNC;
- ☛ renforcer la gestion des **ressources financières et humaines** et, plus largement, la gouvernance administrative de la PNC et du MISDAC tout en tenant compte des inégalités de genre;
- ☛ renforcer le cadre et le contenu de la **formation de la PNC** par la création de l'Académie de

<sup>74</sup> Xinhua, «L'UE renforce son soutien à l'Afrique centrale avec 350 millions d'euros», Africatime, 24 juin 2015 (En ligne: [http://fr.africatime.com/republique\\_democratique\\_du\\_congo/db/lue-renforce-son-soutien-lafrique-centrale-avec-350-millions-deuros](http://fr.africatime.com/republique_democratique_du_congo/db/lue-renforce-son-soutien-lafrique-centrale-avec-350-millions-deuros)).

<sup>75</sup> Commission Européenne et Gouvernement de la RDC, *Programme Indicatif National – 11ème Fonds européen de Développement 2014-2020*, juin 2014, p. 6.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 16-19.

Police en vue de garantir le professionnalisme et le renouvellement du personnel de la PNC en accordant une attention particulière à la satisfaction des attentes des citoyens.

### Armée – Le programme PROGRESS

- ☛ soutenir la mise en œuvre du **plan de réforme de l'armée**, y compris aux niveaux législatif et réglementaire, par des mesures d'aide et de conseil au Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants (MDNAC) et à l'État-Major Général (EMG), tout en accordant une attention particulière aux normes internationales en termes de protection des droits humains, des droits des femmes et des enfants, et par conséquent à la redevabilité du MDNAC. Afin d'atteindre cet objectif, l'UE prévoit de soutenir la création d'un Comité de Suivi multipartite composé de membres de l'Assemblée Nationale et de représentants de la société civile et qui sera chargé de surveiller la mise en œuvre du plan de réforme de l'armée;
- ☛ renforcer la gouvernance du MDNAC et de l'EMG, et plus spécifiquement la **gestion des ressources humaines et financières**, tout en tenant compte des inégalités de genre;
- ☛ renforcer les **structures et la politique de formation des cadres** du MDNAC comme un élément clé de la professionnalisation et du renouvellement du personnel des FARDC;
- ☛ appuyer l'**intégration socio-économique** de ceux qui ne remplissent pas les conditions pour être intégrés comme éléments de l'armée professionnelle, et soutenir les actions de **démobilisation et de réintégration des anciens combattants** des mouvements rebelles.

Le 11<sup>ème</sup> FED prévoit d'allouer 25 millions d'Euros à PROGRESS pour une période de trois ans (2015-2017). Le programme PROGRESS assure la continuité de certaines actions entreprises par l'ancienne mission de la PSDC (EUSEC), à l'exception des activités qui peuvent être considérées comme typiquement du ressort de la coopération militaire qui ne peuvent être couvertes par le FED (qui est censé être consacré à la coopération au développement). De cette manière, le FED se désengage du soutien direct aux conseils stratégiques et à la formation des FARDC et il concentre son appui sur le renforcement de la capacité de l'administration militaire (MDNAC et EMG). Pour les aspects non typiquement militaires, une période de transition entre EUSEC et PROGRESS est garantie jusqu'à juin 2016, date annoncée de la fermeture de la «micro-mission» d'un an de la PSDC. Comparé à EUSEC, PROGRESS se concentre davantage sur la redevabilité interne et externe de la réforme de l'armée. Pour améliorer la re-

devabilité externe, PROGRESS inclut un programme spécifique d'éducation pour les civils et il soutiendra la création d'un «Comité de Suivi» multipartite.

### Évaluation de la nouvelle programmation de l'UE pour le soutien à la RSS en RDC

En principe, le nouveau programme développé dans le cadre du 11<sup>ème</sup> FED permettra **plus de transparence**, comparé au précédent programme PSDC. En effet, l'UE est obligée d'entreprendre une évaluation externe indépendante des programmes du FED. L'évaluation plus transparente des programmes permettra de mettre en lumière les «enseignements tirés» après la première phase de mise en œuvre en vue de réorienter les missions si nécessaire. **EurAc** considère cet aspect comme l'une des évolutions essentielles du soutien de l'UE à la RSS en RDC, car le pays entre dans une nouvelle période électorale qui risque de provoquer une recrudescence des tensions et des actes de violence si les forces de sécurité ne sont pas formées à et commandées pour réagir aux manifestations publiques de manière professionnelle et cohérente.

Etant donné que le FED est un fonds pour le développement, il doit principalement se concentrer sur l'amélioration du bien-être de la population. **C'est une bonne occasion pour l'UE de changer son approche vis-à-vis de la RSS** en se concentrant sur la **question de la gouvernance** et ses corollaires: l'indépendance de la justice, la protection des civils, l'inclusion de la société civile, la protection des droits humains et la redevabilité des forces armées.

Insister sur la redevabilité des forces armées est crucial, et **EurAc** considère comme un grand pas en avant le fait que l'UE ait proposé d'inclure la population dans le processus de contrôle démocratique de la RSS. La proposition de l'UE de mettre sur pied un comité multipartite composé du Gouvernement, de Parlementaires et de la société civile améliorera l'attention accordée à la gouvernance démocratique de la RSS, un enjeu largement soulevé dans ce document. **EurAc** se réjouit également de la proposition de lancer un programme spécifique d'éducation sur la réforme de l'armée pour les civils.

Une attention plus grande accordée à la gouvernance devrait conduire l'UE à assurer que son approche ne se concentre pas uniquement sur les aspects purement techniques de la RSS pour intégrer progressivement les dimensions de

bonne gouvernance et de redevabilité dans ses programmes **à tous les niveaux**. De plus, une attention spécifique doit être accordée à la **coordination des différents acteurs engagés dans le processus**.

Tout ceci peut une fois encore s'avérer relativement difficile dans un contexte où l'engagement du Gouvernement congolais en faveur de la RSS reste théorique et ne dépasse que rarement les déclarations d'intention. Il est temps que l'UE profite activement des opportunités offertes par l'**Accord de Cotonou** en termes de dialogue politique (Art.8) pour **exercer la pression sur le Gouvernement de la RDC** afin qu'il respecte ses engagements pris lors de la signature de l'Accord Cadre d'Addis-Abeba, y compris la mise en œuvre de son plan de réforme de l'armée.

**EurAc** et ses partenaires de la société civile estiment que le Gouvernement de la RDC a joué un double jeu en annonçant des réformes (notamment celle de la justice, avec la mise en place du Mécanisme National de Supervision – MNS, ou en désignant un nouveau Ministre de la Décentralisation en décembre 2014) qui n'ont malheureusement pas été suivies par une véritable phase de mise en œuvre.

L'UE devrait utiliser ses leviers **politique et financière** afin de **veiller à ce que le Gouvernement de la RDC développe une stratégie et un plan nationaux de RSS clairs** qui comprendrait l'allocation des ressources financières appropriées pour le bon fonctionnement de toutes les institutions liées à la sécurité.

Pour aboutir à des améliorations plus significatives, les futurs programmes de RSS prévus sous le 11<sup>ème</sup> FED devraient reposer sur l'**évaluation des interventions en matière de RSS précédentes entreprises par les partenaires internationaux en RDC**. Ces nouveaux programmes devraient saisir l'occasion de s'inspirer des acquis actions des passées et de les consolider, tout en établissant une nouvelle approche pour la mise en œuvre de la RSS. **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.



# Conclusion

**L**es ressources investies par l'UE et d'autres partenaires internationaux en RDC ont permis de réaliser des progrès significatifs en matière de Réforme du Secteur de la Sécurité. Les missions de la PSDC de l'UE, EUSEC et EUPOL, ont soutenu le Gouvernement congolais dans l'adoption de législations indispensables pour une RSS cohérente et efficace. De plus, l'enregistrement biométrique des soldats et la division claire entre la chaîne des paiements et la chaîne de commandement ont contribué à une plus grande cohérence au sein de l'armée et à une efficacité accrue des FARDC.

Cependant, des défis considérables persistent en vue de l'approfondissement de cette réforme et de la consolidation des acquis engrangés pour les trois piliers de la RSS, à savoir: l'armée, la police, et la justice.

L'harmonisation de l'intervention de l'UE en matière de RSS demande le renforcement des différents programmes européens (PROGRESS, PARJE et PARP) mais également de la coordination entre l'UE et ses États membres actifs dans le domaine ainsi qu'entre l'UE et les autres partenaires internationaux de la RDC tels que les États-Unis et la MONUSCO.

L'analyse d'**EurAc** insiste sur la nécessité d'augmenter l'attention et les investissements sur le renforcement du contrôle démocratique de la RSS en soutenant d'avantage les capacités et les possibilités de participation de la société civile et des Parlementaires dans le champ de la RSS. 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 RSS.

Un certain nombre de questions nécessitent une analyse plus approfondie pour assurer la cohérence de l'intervention de l'UE dans le champ de la RSS. Les programmes européens apparaissent comme des systèmes rigides pilotés la plupart du temps depuis Bruxelles qui n'a pas

toujours une connaissance ni une compréhension fines des réalités de terrain. Une flexibilité accrue permettrait à l'UE de mieux tenir compte de la réalité d'un État tel que celui de la RDC, caractérisé par sa fragilité et un niveau élevé de corruption. A cet égard, une plus grande capacité d'adaptation à la réalité locale, à repenser et réadapter ses programmes et priorités en cours de route permettrait d'augmenter la cohérence et l'impact. Cela permettrait également à l'UE de cibler ses interventions sur les besoins réels de la RSS en RDC et de mieux répondre aux demandes locales, contribuant ainsi à une meilleure appropriation des objectifs et du processus de la réforme par les acteurs locaux.

Cette analyse soulève également la question de savoir si l'UE utilise les bons instruments pour assurer la durabilité de l'impact de la RSS en RDC. La mise en œuvre d'une réforme est un processus à long terme qui nécessite l'ambition non seulement d'impliquer tous les différents acteurs mais aussi de promouvoir et de faciliter le développement de nouvelles mentalités. Toute réforme nécessite un engagement et une programmation à long terme, et bien que le passage de certains programmes sous le FED place leurs interventions dans une perspective plus longue, une réflexion approfondie à ce sujet permettrait à l'UE d'accroître son impact et d'optimiser ses investissements.

Enfin, le passage d'EUSEC à PROGRESS soulève des questions quant à la possibilité que les développements positifs en termes de coopération militaire engendrés grâce à EUSEC puissent persister dans le temps. Considérant qu'une partie des activités militaires entreprises par EUSEC ne pourront plus être assurées par l'UE, ces activités devront être reprises par les acteurs bilatéraux partenaires de la RDC (tels les États membres de l'UE). Une nouvelle manière de coordonner ces programmes bilatéraux en matière d'activités militaires doit être trouvée, puisque cela ne fait pas partie du mandat de PROGRESS. Ces programmes bilatéraux devraient aussi être construits sur base des acquis d'EUSEC afin que ces derniers ne disparaissent pas.

## Abréviations

<b>AEDH</b>	Agir Ensemble pour les Droits de l'Homme	<b>MISDAC</b>	Ministère de l'Intérieur, Sécurité, Décentralisation et Affaires coutumières
<b>ALPC</b>	Armes légères et de petit calibre	<b>MJDH</b>	Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme
<b>ANR</b>	Agence Nationale de Renseignements	<b>MONUC</b>	Mission des Nations Unies au Congo (RDC)
<b>CENI</b>	Commission électorale nationale indépendante	<b>MONUSCO</b>	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation au Congo (RDC)
<b>CIMIC</b>	Coopération civilo-militaire	<b>OCDE</b>	Organisation pour le Coopération et le Développement économique
<b>CSM</b>	Conseil Supérieur de la Magistrature	<b>OIF</b>	Organisation Internationale de la Francophonie
<b>DDR</b>	Désarmement, démobilisation et réintégration	<b>OMCT</b>	Organisation mondiale contre la torture
<b>DFID</b>	Département pour le Développement International (Royaume-Uni)	<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>DGM</b>	Direction Générale de Migration	<b>PAQ</b>	Plan d'Action Quinquennal
<b>EMG</b>	État-Major Général	<b>PARJE</b>	Programme d'Appui en Renforcement de la Justice à l'Est de la RDC
<b>EUPOL</b>	Mission de Police de l'Union Européenne en RDC	<b>PARP</b>	Programme d'Appui à la Réforme de la Police en RDC
<b>EUSEC</b>	Mission de Réforme du Secteur de la Sécurité de l'Union Européenne en RDC	<b>PNC</b>	Police Nationale Congolaise
<b>FARDC</b>	Forces Armées de la RDC	<b>PIR</b>	Programme indicatif régional
<b>FED</b>	Fonds Européen de Développement	<b>PROGRESS</b>	Programme d'Appui à la Réforme du Secteur de la Défense en RDC
<b>FIB</b>	Brigade d'intervention de l'ONU en RDC (Force Intervention Brigade)	<b>PSDC</b>	Politique de Sécurité et de Défense commune
<b>GRIP</b>	Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité	<b>RDC</b>	République Démocratique du Congo
<b>IDH</b>	Indice de Développement Humain	<b>RRSSJ</b>	Réseau pour la Réforme du Secteur de la Sécurité et de la Justice en RDC
<b>ISSAT</b>	Equipe internationale de conseil au secteur de la sécurité	<b>RSS</b>	Réforme du Secteur de la Sécurité
<b>ISSSS</b>	Stratégie internationale d'appui en matière de sécurité et de stabilisation	<b>UA</b>	Union Africaine
<b>IT</b>	Technologies de l'information	<b>UE</b>	Union Européenne
<b>JT</b>	Justice transitionnelle	<b>UNHCR</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés
<b>MDNAC</b>	Ministère de la Défense Nationale et des Anciens Combattants		