

La gouvernance de la sécurité à l'est du Congo Décentralisation, réforme de la police et interventions dans la chefferie de Buhavu

MICHEL THILL ET ABEL CIMANUKA



Remerciements

Ce rapport est le résultat de la volonté de l'organisation VNGi d'ouvrir de nouveaux champs de recherche. Nous voudrions remercier Volkert Doop, Caroline Herouan-Guy et Chloé Krantz, à La Haie, ainsi qu'Albert Kitenge Ilosyo et Solange Nabintu Kahasha, à Bukavu, pour leur soutien tout au long de la recherche. Nous voudrions tout particulièrement exprimer notre gratitude à Loochi Muzaliwa, coordonnateur de projet et expert de VNGi à Bukavu, qui nous a fourni nombre de conseils pratiques pendant le travail de terrain, qui a partagé avec nous sa connaissance profonde des questions liées à la gouvernance locale à l'est du Congo et qui a commenté le premier jet de ce travail. Nous voudrions également remercier Kasper Hoffmann pour son attentive révision de pair et pour ses remarques précieuses. Un premier jet de ce rapport a été présenté devant des parties prenantes congolaises au niveau provincial et national, à Bukavu et à Kinshasa, en novembre et décembre 2019, et nous leur sommes reconnaissants de leur intérêt et de leurs retours. Ce rapport doit beaucoup aux généreuses contributions des hommes politiques, des administrateurs, des officiers de la police et de l'armée, des activistes de la société civile et des représentants des communautés du Congo. Nous voudrions les remercier pour leurs apports, leur temps, leur hospitalité et leur générosité, sans lesquels la rédaction de ce rapport n'aurait pas été possible. Toutes les ambiguïtés, les inexactitudes et les erreurs qui y demeurent nous sont entièrement redevables.

.....

Photo de couverture : Une boîte de suggestion placée dans un commissariat de police encourage les civils à faire appel à la police pour des affaires de sécurité locale. Installée à l'initiative de la police, la boîte reste jusqu'à maintenant très sous-utilisée. Minova, RDC, juillet 2019 © Michel Thill

Michel Thill est doctorant au sein du Groupe de Recherche sur les Conflits (Conflict Research Group, CRG) à l'université de Gand. Dans le cadre de son doctorat, il s'intéresse aux pratiques en matière de police et à la négociation quotidienne de l'ordre public à Bukavu, en République Démocratique du Congo. Michel Thill est membre associé du Groupe d'Études sur les Conflits et la Sécurité Humaine (GEC-SH) basé à Bukavu ; il est aussi un Fellow de RVI, et il a été responsable de son programme des Grands Lacs de 2012 à 2016.

Abel Cimanuka Kajuci, avocat de formation, est le Secrétaire Exécutif du Conseil Local pour la Sécurité de Proximité (CLSP) de la commune d'Ibanda, une des subdivisions administratives de la ville de Bukavu située dans l'est de la République démocratique du Congo. C'est un expert et un consultant indépendant dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité et en particulier de la réforme des forces de police, de l'engagement civil et de la sécurité humaine.

Cette recherche a été rendue possible grâce à VNG International et à son programme « Inawezekana Kalehe ». Les vues, les pensées et les opinions exprimées dans le texte sont celles de l'auteur exclusivement, et pas nécessairement celles de VNG International, de ses partenaires dans le programme, de l'entité finançant ce programme ou de tout autre groupe ou individu.

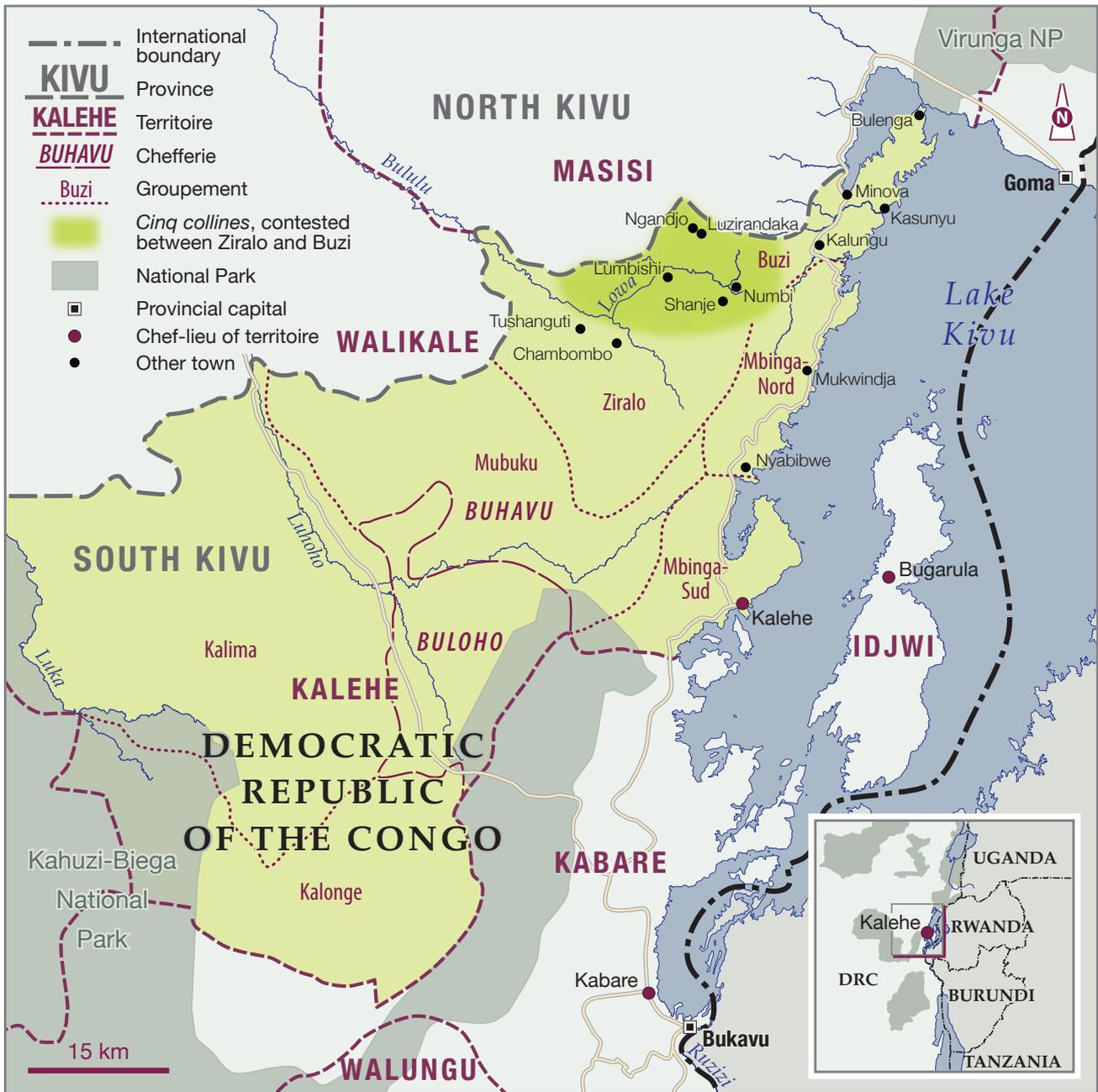
Le Rift Valley Institute oeuvre en Afrique centrale et de l'Est afin de mettre le savoir local au service du développement social, politique et économique.

.....

Table des matières

Resume	5
1. Introduction	9
2. Une histoire de la gouvernance sécuritaire au Congo	11
L'État indépendant du Congo (1885-1908)	11
Le Congo belge (1908–1960)	12
L'État Mobutiste (1965–1997)	13
Les Guerres du Congo et leurs conséquences (1996–present)	16
3. Décentralisation et réforme de la police au Congo	18
La création de nouvelles couches d'extraction et de contrôle	18
Réformer la police	20
4. Administrer la sécurité locale à Kalehe	26
Faire la police dans les zones rurales de Kalehe	26
Prendre la responsabilité de la sécurité locale	29
Consacrer une part du budget à la sécurité locale	33
Une société civile fragmentée à Buzi	36
Faire face à l'insécurité	37
5. Le soutien à l'application du décret de 2013 portant création du CLSP à Buhavu	40
Limites à l'application du CLSP	41
Le cadre de concertation	46
Le budget participatif	49
6. Conclusion et considérations sur les politiques publiques	51
Glossaire des acronymes, des mots et des expressions	56
Bibliographie	58
Carte 1. Kalehe, Buhavu et Buzi dans le Sud-Kivu, est de la RDC	4
Tableau 1. Le CLSP et les FQs : Succès dans la ville	22
Tableau 2. Un bref aperçu de Kalehe, Buhavu et Buzi	24
Tableau 3. Failles importantes dans l'histoire de Buzi	34

Kalehe, Buhavu et Buzi dans le Sud-Kivu, est de la RDC



Base map data source: OpenStreetMap

MAPgrafix 2019

Résumé

Dans la République démocratique du Congo (RDC, ou Congo), la gouvernance sécuritaire est concurrentielle, fragmentée et marquée par la violence. De multiples acteurs – Étatiques et non Étatiques—luttent pour marquer leur influence et maintes régions du pays manquent de structures efficaces pour garantir que leurs résidents vivent en paix et en sécurité. Dans ce contexte, la menace et l'utilisation de la violence sont devenues centrales dans les efforts de l'État pour maintenir le contrôle social et l'ordre public. Cette tendance en est venue à configurer le rapport troublé entre les citoyens congolais d'une part et l'armée et la police d'autre part, qui se reflète dans la tension caractérisant de nombreuses interactions quotidiennes. Deux processus—la décentralisation administrative et la réforme de la police—ont été mis en œuvre pour tourner la page des pratiques passées, pour rapprocher le gouvernement et l'appareil de sécurité de la population et, en conséquence, pour améliorer ce rapport. Des succès ont été enregistrés, mais ces deux processus en cours risquent aussi de recréer des dynamiques de gouvernance existantes au sein des entités administratives locales dont le pouvoir a récemment été renforcé.

Décentralisation et réforme de la police

La décentralisation vise à rapprocher le gouvernement des citoyens, à le rendre plus réceptif à leurs demandes et à améliorer les services publics. Cependant, au lieu de se montrer plus disponibles et de mieux servir le public, les chefs des entités administratives nouvellement décentralisées ont commencé à imiter les anciennes pratiques Étatiques consistant à pressurer la population pour en extraire des ressources, tout en fournissant en échange des services publics limités et irréguliers.

La réforme de la police vise à mettre en place un service de police apolitique et préventive susceptible de travailler en collaboration étroite avec les communautés et de répondre ainsi à leurs besoins de sécurité. Mais ce modèle risque lui aussi de perturber des pratiques anciennes en matière de gouvernance sécuritaire. Une force de police qui agit au service des citoyens et n'en extrait pas des ressources menace les flux de revenus qui aident au maintien en l'État de la structure de l'élite au pouvoir. Une gouvernance policière fondée sur des principes préventifs et démocratiques entrave également l'utilisation de la force répressive nécessaire au maintien et à la mise en sécurité du régime.

La décentralisation et la réforme de la police constituent une rupture importante avec les anciennes structures de gouvernance, qui n'étaient généralement pas faites pour servir la population, mais plutôt pour protéger les intérêts de l'élite au pouvoir. Cependant, au lieu de remplacer ces structures abusives, ces deux processus ont ajouté de nouvelles couches de complexité à la gouvernance sécuritaire. Par ailleurs, on n'y a pas consacré assez de ressources pour qu'elles soient efficaces.

La création du CLSP

En dépit de ces lacunes fondamentales, la réforme de la police a connu quelques succès. Le plus significatif de ces derniers est la mise en place du *Conseil local pour la sécurité de proximité* (CLSP), qui a été inscrit dans la loi congolaise par un décret passé en 2013.

Le CLSP est une plate-forme de coordination consacrée à la sécurité des personnes qui rassemble des représentants de l'administration, de la police, de la justice et de la société civile, afin de trouver des réponses communes et durables aux problèmes de sécurité locale au niveau des *entités territoriales décentralisées* (ETD). Les CLSPs s'appuient sur les informations fournies par les *Forums de quartier* (FQ) dans les villes et par les *Forums de groupement* (FG) dans les zones rurales, pour établir des diagnostics et des plans de sécurité locale.

Élément clé du processus de réforme de la police, des CLSPs ont été mis en place et testés dans trois villes pilotes à travers le pays : Matadi, Kananga et Bukavu. Leur succès relatif quant à l'amélioration des relations police-communauté a encouragé les réformateurs à les mettre en place dans les zones rurales. Cependant, le donateur a retiré son appui en 2014, ce qui a considérablement ralenti l'expansion des CLSPs dans le monde rural.

En 2019, le nouveau gouvernement national s'est engagé à redynamiser la réforme de la police. Le nouveau gouvernement provincial du Sud-Kivu a également réclamé l'établissement de CLSPs dans toute la province, annonçant de ce fait sa volonté de modifier en profondeur les arrangements de gouvernance sécuritaire locale existants, souvent précaires.

La chefferie de Buhavu, dans le territoire de Kalehe, au Sud-Kivu, constitue un point d'observation privilégié de l'introduction des CLSPs dans les zones rurales de la RDC. Il y a, cependant, un certain nombre de problèmes significatifs, allant de la rareté des ressources au contexte particulièrement complexe de la sécurité régionale : présence de multiples groupes armés, conflits au sein des communautés et dans les organisations de la société civile, et le fait que les administrateurs centralisés et décentralisés se disputent les responsabilités en termes de sécurité.

En l'absence d'une stratégie de sécurité cohérente, les communautés locales, les chefs, les autorités, les acteurs Étatiques et non-Étatiques n'ont guère d'autre choix que de chercher des arrangements et des compromis pratiques pour faire face à l'insécurité. Le nécessaire processus de communication et d'échange – il s'agit de faire en sorte que tous les acteurs coopèrent de manière engagée et continue dans cet espace surpeuplé – donne un exemple de comment les autorités et les communautés essayent d'assurer la sécurité en pratique.

Ces pratiques d'engagement, de communication et d'inclusion au niveau du village permettent également de mieux cerner l'esprit du CLSP, que le processus de réforme de la police vise à établir au niveau des ETDs. Les pratiques locales de gouvernance peuvent ainsi servir à donner aux administrateurs de niveau plus élevé l'inspiration et l'élan pour

établir des CLSPs et pour aller dans le sens d'une formalisation de la gouvernance sécuritaire dans leurs propres entités.

Intervention dans la gouvernance sécuritaire locale

Intervenir depuis l'extérieur dans des questions de gouvernance sécuritaire se heurte à des difficultés immenses. Néanmoins, le CLSP reste un outil prometteur dans les efforts que le gouvernement fournit pour rapprocher l'appareil Étatique de sécurité et les communautés et cela mérite une aide extérieure. Cependant, les interventions précédentes pourraient permettre de tirer plus de leçons des villes où la réforme de la police a été testée et où les CLSPs et les FQs continuent à fonctionner, quoique irrégulièrement.

L'objectif du CLSP est souvent mal compris par les étrangers. Plus encore, le CLSP est parfois confondu dans la forme et l'objet avec le *Conseil local de sécurité* (CLS), un conseil des acteurs Étatiques de sécurité situé à tous les niveaux administratifs. Le CLS n'est pas inscrit dans la loi congolaise mais il se fonde sur une pratique de longue date. Il prend des décisions opérationnelles et est fermé au public.

Les initiatives prises par des étrangers pour organiser et mobiliser les communautés en vue d'une meilleure coopération avec les acteurs Étatiques de sécurité risquent de créer des structures parallèles issues de la société civile, qui ne font qu'approfondir la fragmentation au lieu de favoriser une participation véritablement enracinée dans les communautés.

Pour améliorer la gouvernance sécuritaire locale en RDC, les acteurs qui travaillent et interviennent dans ces champs devraient considérer ce qui suit :

- 1. Penser sécurité humaine**—la placer au premier rang de la politique publique de sécurité—doit précéder tous les autres efforts. Plus vite les acteurs de la gouvernance sécuritaire commenceront à faire cela, plus leurs propositions et leurs actions seront alignées avec le principe de mettre les besoins de sécurité de la population au cœur de leurs initiatives.
- 2. Impliquer clairement la police** est un préalable à n'importe quelle intervention extérieure dans la gouvernance sécuritaire locale. Après tout, le CLSP est un résultat direct de la réforme de la police et il est un instrument clé de l'amélioration des relations police-communauté. Pour garantir l'acceptation de la police, ces interventions extérieures pourraient se concentrer sur la formation de base aux droits de l'homme et à l'État de droit, la fourniture de moyens logistiques et la facilitation des activités communes police-communauté.
- 3. Pour maximiser le potentiel du décret instituant les CLSP**, tous les acteurs de la gouvernance sécuritaire doivent d'abord apprécier pleinement son objectif principal—l'inclusion et l'échange régulier—ainsi que la flexibilité de son cadre juridique, qui permet à ses structures de se conformer aux réalités et aux exigences locales. Pour les intervenants extérieurs, il est également important d'investir les ressources,

le temps et l'énergie suffisants, afin de préparer le terrain sur lequel établir le CLSP, et de s'impliquer et d'apprendre des spécialistes impliqués dans la réforme de la police urbaine et dans ses succès.

4. **Le financement de la sécurité** peut se faire en réorganisant et en tirant sur les fonds existants à la disposition des chefs des entités décentralisées. Il conviendrait aussi de faire du lobbying en faveur du budget participatif, une initiative soutenue par les donateurs qui fonctionne bien, et ce afin de financer des projets liés directement à la sécurité locale.
5. **Mobiliser les chefferies** à prendre leurs responsabilités dans le domaine de la sécurité est finalement la tâche la plus importante, et pourtant aussi la plus difficile. Les intervenants extérieurs pourraient se fonder sur la pression-entre-pairs de ces chefs, exerçant leur autorité au Congo et ailleurs, et dont certains donnent un exemple susceptible d'encourager les autres. Accompagner à la fois les chefferies décentralisées et les administrations déconcentrées dans l'amélioration de leurs relations de travail pourrait aussi servir, sur le long terme, à assurer plus efficacement la sécurité aux communautés du Congo.

1. Introduction

En juin 2019, le gouverneur nouvellement élu du Sud-Kivu, Théo Ngwabije Kasi, a annoncé son intention de rendre opérationnel le Conseil local pour la sécurité de proximité (CLSP).¹ Le CLSP, créé par décret en 2013, œuvre à trouver des réponses durables aux problèmes d'insécurité au niveau local. Deux mois plus tard, le gouvernement national a annoncé son intention de revisiter la réforme en cours de la Police Nationale Congolaise (PNC). Il a dévoilé un nouveau plan de référence pour la réforme, dont la mise en œuvre devait s'accompagner d'un budget « conséquent », afin de construire des commissariats de police supplémentaires et d'établir une police de proximité dans tout le pays.² Après des années de lent progrès, la réforme de la police a été réaffirmée comme une priorité dans l'ordre du jour du gouvernement aux niveaux national et provincial.

Le CLSP est un résultat de la réforme en cours de la PNC. C'est une plate-forme de coordination sécuritaire qui rassemble des représentants de l'administration, de la police, de la justice et de la société civile, qui élaborent conjointement des plans pour résoudre des problèmes de sécurité locale et d'ordre public au niveau des communes urbaines récemment décentralisées, des secteurs ruraux et des chefferies.³ Depuis 2012, des CLSPs ont été installés dans trois villes pilotes à travers le pays : Matadi, Kananga et Bukavu. Leur succès relatif dans l'amélioration des relations police-communauté dans les villes pilotes a encouragé les réformateurs à instituer des CLSPs dans les zones rurales. Cependant, le financement du donateur s'est interrompu en 2014, ce qui a freiné non seulement l'expansion des CLSPs, mais aussi, plus généralement, les efforts consentis pour la réforme de la police.

Dans le cadre de la nouvelle intention affichée par le gouvernement de revitaliser la réforme de la police, il est important de comprendre les défis potentiels liés à l'introduction des CLSPs dans les zones rurales. La grande majorité des entités territoriales décentralisées (ETDs) sont des entités rurales, qui sont nettement différentes de leurs contreparties urbaines. L'installation des CLSPs signifie aussi une rupture avec les arrangements actuels de gouvernance sécuritaire, ce qui peut déclencher une résistance locale.

Plusieurs défis peuvent affecter l'applicabilité du décret institutionnalisant les CLSPs dans les zones rurales. Le présent rapport, fondé sur une recherche effectuée dans la chefferie

1 Cabinet du Premier Ministre, 'Décret Nr. 13/041 du 16 septembre 2013 portant création, organisation et fonctionnement des Conseils Locaux pour la Sécurité de Proximité', Kinshasa: Cabinet du Premier Ministre, 2013 (archives de l'auteur).

2 Cabinet du Premier Ministre, 'Programme du Gouvernement', Kinshasa: Cabinet du Premier Ministre, août 2019, 6–7 (archives de l'auteur).

3 Cabinet du Gouverneur de Province (Sud-Kivu), 'Discours-Programme du Gouvernement Provincial prononcé par Son Excellence Monsieur Théo Ngwabidje Kasi, Gouverneur de Province, à l'Assemblée Provinciale du Sud-Kivu', Bukavu, 11 juin 2019 (archives de l'auteur).

de Buhavu, dans le territoire de Kalehe, dans le Sud-Kivu⁴, définit les contours de ces défis et les situe dans le cadre analytique majeur de la gouvernance sécuritaire. L'application du décret instaurant les CLSPs dans les zones rurales se heurte à un certain nombre de problèmes, qui peuvent ne pas favoriser sa mise en œuvre sur le terrain, mais aucun de ces problèmes ne devrait constituer un obstacle au déploiement du décret dans l'esprit ; à savoir, le désir d'une communication régulière et inclusive entre tous les acteurs de sécurité concernés dans une entité administrative donnée.

Au niveau administratif le plus bas, les administrateurs, les communautés et les acteurs armés qui sont dans les situations les plus critiques se réunissent de temps en temps pour établir des arrangements de sécurité (souvent quelque peu précaires en nature), et ce, afin de faciliter la coexistence. Observer ces pratiques pourrait pousser les administrateurs des niveaux territoriaux et provinciaux supérieurs à ne pas se servir des difficultés d'application des CLSPs dans les zones rurales comme d'une excuse pour ne rien faire, mais au contraire à se l'approprier comme d'un outil opératoire, et à prendre des initiatives en matière de sécurité locale.

4 La recherche commandée par l'organisation hollandaise « VNG International », dans le cadre de son travail en cours à Kalehe pour favoriser la coresponsabilité entre le gouvernement local et les communautés, a eu lieu en juillet 2019. Les chercheurs ont mené 27 interviews au sein d'un groupe cible, comprenant un total de 34 personnes dont des policiers, des représentants du Ministère public, des administrateurs, des officiers de l'armée, des représentants de société civile et des personnels d'ONG.

2. Une histoire de la gouvernance sécuritaire au Congo

La gouvernance sécuritaire est directement liée aux questions d'administration territoriale et publique. Une caractéristique de l'histoire de la gouvernance sécuritaire au Congo a été la tension entre l'extraction et l'auto-enrichissement de ceux qui sont au pouvoir, le désir de contrôler d'aussi près que possible les populations, et le coût d'entretien d'un appareil de sécurité capable d'obtenir cela. Cette tension a directement impacté les pratiques en matière de sécurité de la police et de l'armée, qui à leur tour ont façonné le rapport troublé entre la police et l'armée d'une part et la société civile au sens large, d'autre part.

L'État indépendant du Congo (1885–1908)

Il y a maintes manières différentes de gouverner les gens et les territoires. Dans le Congo précolonial, les empires et les royaumes centralisés Kongo, Luba et Lunda exerçaient un contrôle relatif sur le cœur de leurs territoires, tout en choisissant de gouverner leurs périphéries par une combinaison d'alliances et d'incursions militaires. Ils considéraient qu'établir une administration efficace et directe dans ces régions limitrophes avait tout simplement un prix trop élevé pour justifier le retour prévu sur investissement. D'autres s'y sont essayés et ont échoué, et d'autres encore ont imposé un système de domination indirecte. Dans le Kalehe précolonial, une série d'entités politiques coexistaient, très proches les unes des autres. À l'ouest, près du bassin du Congo, les Tembo et les Nyanja vivaient dans de petites communautés très resserrées. Les Havu, qui vivaient sur les rives du Lac Kivu, avaient un régime plus centralisé. Indépendamment de l'organisation politique, cependant, les habitants de cette région étaient fortement mobiles et interconnectés, échangeant des marchandises et des idées.⁵

Le roi belge Leopold II réussit à s'appropriier le bassin du Congo en 1885. Il était déterminé à financer le développement de sa colonie en propre, à laquelle il donna le nom de « État Indépendant du Congo » (1885-1908), par l'intermédiaire de la taxation locale. Cet impératif a donné forme au mode de gouvernement du territoire : un régime d'extraction impitoyable. L'État Indépendant du Congo a établi et a maintenu le contrôle nécessaire à son exploitation efficace par la combinaison de trois approches. En premier lieu, il avait une force armée relativement petite, la Force publique (FP), qui était à la fois une police et une armée. En deuxième lieu, il maintenait un réseau de pactes fragiles et toujours changeants avec les chefs et les leaders locaux et leurs troupes auxiliaires. En troisième lieu, il laissait des libertés considérables aux conglomérats privés pour sécuriser leurs concessions au moyen de leurs propres forces de coercition. Les moyens financiers limités à la

⁵ Jan Vansina, 'A Comparison of African Kingdoms', *Africa: Journal of the International African Institute* 32/4 (1962).

disposition des administrateurs avaient un impact direct sur la façon dont la FP et ses alliés locaux et privés faisaient leur travail. C'est-à-dire que les troupes « étaient des machines à pillage aussi bien que des armées de conquête : pas approvisionnées, ou insuffisamment, elles vivaient en grande partie sur le terrain, pillant de la nourriture, des esclaves et du butin partout où elles passaient ».⁶

Dans les parties situées le plus à l'est de l'État Indépendant du Congo, la FP faisait la guerre à son ennemi déclaré, le sultanat de Zanzibar et ses marchands d'esclaves, qui avaient établi des comptoirs commerciaux le long du fleuve Congo bien avant la création de l'État Indépendant du Congo. Pour la guerre, il fallait de la nourriture et des porteurs, que les soldats réquisitionnaient simplement dans les villages voisins ou que des chefs locaux étaient forcés de fournir au grand dam de leurs communautés. Ces machines sécuritaires violentes, composées d'une mosaïque d'acteurs de sécurité Étatiques et non Étatiques, n'étaient pas contrôlées efficacement par le pouvoir central ; en revanche, cette gouvernance sécuritaire était aussi dispersée que la mosaïque était fragmentée.⁷

L'État colonial n'a déployé sa pleine puissance dans les régions de l'est que dans les années suivant la fin de l'État Indépendant du Congo léopoldien. En effet, ce n'est qu'en 1911 que les agents coloniaux délimitent les frontières les plus orientales, préparant le terrain pour que le Congo belge prolonge son emprise jusqu'aux rivages du Lac Kivu.⁸

Le Congo belge (1908–1960)

Tandis que les formes les plus excessives de pillages, d'atrocités et de violences de masse s'amenuisaient après l'annexion de l'État Indépendant du Congo par la Belgique, en 1908, une grande part de sa culture de gouvernement fondée sur la violence et l'exploitation est restée en place, avec les pratiques coercitives qui y étaient liées. Soulignant des continuités plutôt que des discontinuités, un observateur note que, « en tant que colonie, le Congo belge a été fortement marqué par le legs léopoldien de système d'exploitation économique, de répression politique et d'oppression culturelle ».⁹ Les pratiques de travail forcé ont continué et a atteint, pendant la deuxième guerre mondiale, avec ses énormes demandes de travail, des niveaux de coercition pas très différents de ceux en vigueur sous Léopold. En termes d'administration publique et territoriale, l'administration coloniale

6 Aldwin Roes, 'Towards a History of Mass Violence in the État Indépendant du Congo, 1885–1908', *South African Historical Journal* 62/4 (2010): 637 (citation traduite de l'anglais).

7 Kasper Hoffmann, Koen Vlassenroot et Gauthier Marchais, 'Taxation, stateness and armed groups: Public Authority and Resource Extraction in Eastern Congo', *Development and Change* 47/6 (2016): 1437–1438.

8 Gillian Mathys, 'People on the move: Frontiers, borders, mobility and history in the Lake Kivu region, 19th to 20th century', thèse de doctorat, Université de Gand, Gand, 2014: 130–136.

9 Georges Nzongola-Ntalaja, *The Congo: From Leopold to Kabila. A People's History*. Londres: Zed Books, 2002: 26 (citation traduite de l'anglais). Voir aussi: Benoit Henriët, 'Ordering the Wetlands: Policing and Legitimate Violence in the Leveville Concession (Belgian Congo, 1911–1920)', in *Policing in Colonial Empires: Cases, Connections, Boundaries (ca. 1850–1970)*, eds. Emmanuel Blanchard, Marieke Bloembergen et Amandine Lauro, Berlin: Peter Lang, 2017.

belge a progressivement intensifié sa pénétration du Congo jusqu'à un degré inouï dans la plupart des autres colonies africaines. Tout au long de plusieurs décennies de domination coloniale, les structures politiques congolaises traditionnelles ont été réorganisées, regroupées, supprimées ou réinventées pour s'adapter à un modèle napoléonien d'administration fortement centralisée, unitaire et symétrique. Au niveau le plus local, l'État colonial a fini par établir un système de gouvernement indirect qui se reposait sur les chefs alliés et les leaders locaux pour maintenir l'ordre et pour taxer la population locale en leur nom.¹⁰

A Kalehe, les chefs des entités politiques Havu, plus centralisées, ont su s'allier aux agents coloniaux pour s'attribuer des positions privilégiées dans l'administration coloniale naissante, alors que les communautés situées plus à l'ouest, comme les Tembos, y opposaient une résistance féroce et subissaient par conséquent une occupation militaire. Une fois les chefferies regroupées et entièrement incorporées à l'État colonial, les agents coloniaux créèrent une grande chefferie de Buhavu aux dépens des Tembos voisins et d'autres communautés ethniques, qui se sont dès lors retrouvés gouvernés par les Havu. Ceci a créé de la tension, qui demeure jusqu'à présent de la plus haute importance dans les conflits en cours, partiellement violents, et dans le jeu politique à Kalehe.¹¹

En dépit de la pénétration coloniale, la taille réduite des entités administratives les rendait difficiles à gouverner dans les faits. Dans le système préfectoral de l'État colonial, les administrateurs territoriaux étaient seuls à exercer la responsabilité de projeter et de mettre en œuvre la puissance du dit État colonial. Faisant face à la tâche impossible d'être partout à tout moment, craignant des soulèvements et des révoltes, et rassuré par des mécanismes de surveillance guère efficaces pour empêcher le recours excessif à la violence, les administrateurs territoriaux en sont trop souvent revenus à la coercition pour assurer le contrôle. Pour faciliter leurs tâches, l'État colonial a remarquablement centralisé son appareil de sécurité. La Force publique est devenue l'armée coloniale la plus efficace du continent africain, et, pendant les dernières décennies de la colonie, les forces de police étaient devenues très présentes dans les centres urbains, alors que l'agence d'intelligence coloniale (la police politique), la Sûreté, se faisait une réputation terrifiante. Les forces de sécurité étaient régulièrement employées pour forcer les habitants à travailler et pour collecter les impôts, pour imposer la ségrégation raciale et supprimer les mouvements politiques et l'expression des aspirations populaires ; cela ne faisait que réaffirmer le rôle que la violence continuait à jouer dans la gouvernance sécuritaire.

L'État Mobutiste (1965–1997)

Pendant les années immédiatement postérieures à l'indépendance (1960–1965), le Congo s'est décentralisé en un État fédéral avec un degré substantiel de pouvoir au niveau provin-

¹⁰ Mahmood Mamdani, 'Preliminary Thoughts on the Congo Crisis', *Social Text* 60 (1999): 53–62.

¹¹ Hoffmann et al., 'Taxation, stateness and armed groups'.

cial, y compris en matière de sécurité. Ces années ont été marquées par la fragmentation politique, la sécession, l'agitation et la guerre civile alimentées par les enjeux politiques de la Guerre Froide. Le Président Mobutu Sese Seko, qui prend le pouvoir à l'occasion d'un coup d'État en 1965, ne perd pas de temps pour recentraliser l'État et son bras coercitif afin de consolider son pouvoir. Dans une large mesure, les efforts de Mobutu en vue de renforcer l'État ont redonné au Zaïre (nom que la RDC a porté dans la période 1971-1997) la structure et l'esprit de l'État colonial.¹² Le système naissant du patronage et de la concurrence pour les ressources, cependant, a lentement érodé la capacité de l'État, le rendant « corrompu et inefficace », comme Mobutu lui-même l'a admis.¹³ Ceci a eu des conséquences énormes sur la vie quotidienne des citoyens congolais. L'insécurité et la pénurie sont devenues « les forces motrices derrière une dialectique d'oppression ».¹⁴

A compter de 1966, Mobutu ramène les 21 provinces de la première République à 8. Il les a aussi dépolitisées en les transformant en unités purement administratives, par la suite renommées « régions ». Les commissaires régionaux étaient directement nommés par le président et entièrement dépendants de lui. Sous la logique de l'unité de commandement, qui liait l'État fortement centralisé mais déconcentré, ces préfets tout-puissants jouissaient de pouvoirs largement discrétionnaires. Ils s'imposaient à tous les ministères, administrations et services dans leurs entités, y compris ceux des forces de sécurité. En même temps, ils étaient responsables de toutes les affaires de la vie publique et politique, du renforcement de l'ordre public, et de l'éducation et de la santé aux infrastructures ; de ce fait, ils affrontaient des défis aussi importants que leurs prédécesseurs coloniaux.

Pour relever ces défis de gouvernance, les commissaires régionaux et leurs forces de sécurité comptaient sur le gouvernement central pour leur envoyer leur frais de fonctionnement. À partir du milieu des années 1970, cependant, avec le déclin économique accéléré, le gouvernement central envoyait ces fameux frais de fonctionnement sur une base de plus en plus irrégulière. Les commissaires et leurs agents étaient ainsi forcés d'improviser. On parlait du « Système D », dérivé de l'expression populaire « débrouillez-vous », ou de « l'Article 15 », d'après un article imaginaire de la constitution adoptée en 1960 par l'État sécessionniste du Sud Kasai qui encourageait ses fonctionnaires à improviser en cas de besoin. La « gouvernance avec les poches vides » aboutit à des pratiques telles que subventionner des services de sa propre poche, les facturer, inventer des honoraires, détourner la puissance publique ou demander des pots de vin.¹⁵ Pour les services de sécurité, l'utilisation de la violence est une option supplémentaire.

¹² Thomas M Callaghy, *The State–Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*, New York: Columbia University Press, 1984, 227.

¹³ Crawford Young et Thomas Turner, *The Rise and Decline of the Zairian State*, Londres: The University of Wisconsin Press, 1985, 221.

¹⁴ Michael G Schatzberg, *The Dialectics of Oppression in Zaire*, Bloomington et Indianapolis: Indiana University Press, 1988, 3 (citation traduite de l'anglais).

¹⁵ Tom De Herdt et Kristof Titeca, 'Governance with Empty Pockets: The Education Sector in the Democratic Republic of Congo', *Development and Change* 47/3 (2016): 472–494 (citation traduite de l'anglais).

Tandis que ces pratiques génératrices de revenus ont garanti la survie de l'État et de ses employés, elles pesaient fortement sur les citoyens congolais et leur niveau de vie. Empirer ces tendances est la logique du patronage par laquelle Mobutu a gouverné et qui a fini par imprégner toutes les institutions de l'État. Les fonctionnaires agissent comme des patrons : ils exploitent leur position de pouvoir pour fournir à leurs clients des faveurs et des services directs, ou pour leur donner accès à des opportunités génératrices de revenu en échange de leur fidélité. Des policiers de base, par exemple, doivent payer à leurs supérieurs des sommes quotidiennes ou hebdomadaires, connues sous le nom de rapportage, qu'ils ne peuvent souvent rassembler qu'en harcelant les civils. Ceux qui ne se conforment pas à ces pratiques peuvent être affectés à des postes moins lucratifs, être jetés en prison ou écartés du service.¹⁶ En conséquence de l'Article 15 et du patronage, les institutions de sécurité se sont transformées en structures produisant des revenus, que les élites se disputent férocement et où les positions et les ressources publiques sont employées pour des fins politiques et privées.

Peut-être du fait de cette dynamique, Mobutu n'est jamais complètement parvenu à étendre sa mainmise sur les forces de sécurité. Des unités et des chaînes de commandements parallèles se faisaient concurrence mutuellement et affaiblissaient leur efficacité ; et leur paupérisation à partir des années 1970 a mené au harcèlement et à l'abus contre les civils.¹⁷ Comparé au Congo belge, la nature de la violence d'État avait changé avec Mobutu. Le contrôle tenu sur la police et l'armée, la pénurie de la vie quotidienne et le climat permissif « signifiait que la brutalité était moins focalisée » et que « l'utilisation de la violence était plus capricieuse et aléatoire ». ¹⁸ Indépendamment de sa nature, cependant, la force et la coercition persistaient dans la vie quotidienne des Congolais. Ils n'avaient « rien perdu de leur vitalité ; en effet... la menace toujours présente de l'action répressive est indispensable pour soutenir non seulement l'hégémonie de l'État, mais sa survie ». ¹⁹

La tendance de Mobutu à la centralisation s'arrêtait aux niveaux inférieurs de l'administration. Ses tentatives d'intégrer dans son système préfectoral de gouvernement les collectivités—secteurs et chefferies—et les villages au-dessous de ce niveau, ont en grande partie échoué, en raison du manque de capacité et de compétence de l'État, combiné à la résistance des chefs et des peuples en question. Les chefs locaux conservaient une grande part d'autonomie dans le gouvernement de leurs propres entités, y compris dans les affaires de justice et de sécurité. Néanmoins, la nationalisation de toutes les terres

¹⁶ Michel Thill, 'Police at Work in Bukavu: Negotiating Revenue-generation in Urban Pirate Markets', in *Negotiating Public Services in the Congo: State, Society and Governance*, eds. Tom De Herdt et Kristof Titeca, Londres: Zed Books, 2019, 120–141.

¹⁷ Thierry Mayamba Nlandu, 'Mapping Police Services in the Democratic Republic of Congo: Institutional Interactions at Central, Provincial and Local Levels', IDS Research Report 71, Brighton: Institute of Development Studies, 2012; Kaumba Lufunda, 'La formation d'une armée républicaine et d'une police nationale: situation et perspectives', *Congo–Afrique* 470 (2012): 726–751. Une exception importante à cela est le Centre National de Documentation, successeur de la Sûreté. Voir Schatzberg, *Dialectics of Oppression*, 38–51.

¹⁸ Young et Turner, *Rise and Decline*, 261 (citations traduites de l'anglais).

¹⁹ Young et Turner, *Rise and Decline*, 244 (citation traduite de l'anglais).

pendant les années 1970 a fait connaître aux chefs coutumiers une crise croissante de l'autorité publique. Beaucoup ont saisi l'occasion de la nationalisation pour vendre, à bas prix, les terres traditionnelles aux élites congolaises, laissant leurs propres communautés privées de moyens de subsistance. Non seulement cela a érodé la confiance publique dans les chefs, mais cela a également amené à une augmentation de la compétition pour les ressources. À Kalehe, cette compétition a abouti à des tensions ethniques et a semé les graines de la mobilisation armée dans les années à venir.²⁰

Les Guerres du Congo et leurs conséquences (1996–présent)

Vers la fin des années 1990, le début des guerres du Congo (1996–2003) et la chute de Mobutu ont abouti à une fragmentation accrue de la gouvernance sécuritaire dans le pays. Dans l'est de la RDC, l'insécurité s'est rapidement répandue et en l'absence de la police, de nouveaux acteurs de la sécurité locale sont apparus, tels que les *nyumba kumi* (« dix maisons »). Ces derniers, et d'autres administrateurs urbains et ruraux de niveau inférieur, ont joué un rôle important pour surveiller les mouvements des visiteurs et la présence des étrangers, pour mobiliser la jeunesse chargée de patrouiller les rues la nuit et pour improviser des systèmes d'alerte de voisinage là où cela s'avérait nécessaire.²¹ L'appel à ces nouveaux acteurs était nécessaire ; le résultat en a été la décentralisation de la gouvernance sécuritaire et l'introduction de pratiques, d'intérêts et d'ordres du jour nouveaux.

Pendant la transition à la paix (2003–2006), plusieurs processus ambitieux de restructuration et de réforme ont été lancés et continuent en 2019, y compris celles des forces de sécurité. Dans la pratique, cependant, ces réformes s'opposent non seulement à la logique du patronage, qui continue à imprégner les institutions d'État congolaises, mais également à l'objectif de l'État congolais, qui, depuis sa naissance à l'époque coloniale, a fonctionné comme source d'enrichissement et de protection pour les élites. Plus encore, dans les zones orientales du pays, le conflit a perduré, en dépit des processus réitérés de démobilisation et de réintégration. La manipulation politique des groupes armés et la démocratisation de la politique militarisée jouent un rôle important dans la perpétuation de la violence et ont abouti à la prolifération des groupes armés. En 2019, le seul territoire de Kalehe abrite entre 10 et 25 groupes armés. On peut dire que la gouvernance sécuri-

²⁰ Hoffmann et al., 'Taxation, stateness and armed groups'; Catherine Newbury, 'Ebutumwa Bw'emio: The Tyranny of Cassava. A Women's Tax Revolt in Eastern Zaire', *Canadian Journal of African Studies* 18/1 (1984): 35–54.

²¹ Pour un aperçu de la dimension urbaine de cette dynamique, voir : Judith Verweijen, 'Violent Cities, Violent Society: Analyzing urban violence in the eastern Congo', Londres: Rift Valley Institute, 2019; Karen Büscher, 'Conflict, state failure and urban transformation in the Eastern Congolese periphery', Thèse de doctorat, Gand, Université de Gand, 2011

taire au Congo est plus fragmentée que jamais, tandis que la mise en place d'un service de sécurité démocratique apolitique demeure largement un « *work in progress* ». ²²

22 Judith Verweijen, 'Stable Instability: Political settlements and armed groups in the Congo', Londres: Rift Valley Institute, 2016; Judith Verweijen et Claude Iguma, 'Understanding Armed Group Proliferation in the Eastern Congo', Londres: Rift Valley Institute, 2015; Christoph Vogel et Josaphat Musamba. 'Recycling Rebels? Demobilization in the Congo', Londres: Rift Valley Institute, 2016.

3. Décentralisation et réforme de la police au Congo

La constitution congolaise de 2006 pose les bases de plusieurs réformes majeures, y compris la réforme de l'administration territoriale par un effort renouvelé de décentralisation, et la réforme de la police. Pour ce qui est de cette dernière, l'intention est de transformer la police en un service apolitique fonctionnant pour et avec la population, inspiré par une philosophie de police de proximité.²³ Le contexte de mise en œuvre de ces réformes est tout sauf simple. Particulièrement dans l'est du Congo, où une myriade de groupes armés continuent à s'affronter dans des conflits mineurs mais violents, à la fois entre eux et contre l'armée, la gouvernance sécuritaire est devenue un problème qui n'est plus de la seule compétence de l'État. Pour maintenir un certain contrôle, les services de sécurité de l'État passent des alliances informelles avec des acteurs de sécurité non-Étatiques ; par exemple, des groupes armés dans les zones rurales ou des gangs de jeunes dans les villes.

La décentralisation et la réforme de la police ont été mises en œuvre, affaiblissant la mainmise de l'État central, déjà précaire, sur l'appareil de sécurité. L'ambition de ces réformes était de marquer une rupture claire avec les anciennes pratiques de gouvernance en la matière et d'annoncer le début d'une nouvelle ère. Finalement, cependant, leur exécution partielle, sous-financée et souvent inconséquence, n'ont fait que compliquer davantage la gouvernance sécuritaire au Congo.

La création de nouvelles couches d'extraction et de contrôle

Comme dans n'importe quel autre processus de redistribution, la décentralisation vise à rapprocher le gouvernement congolais de ses citoyens, à le rendre plus réactif et à améliorer les services publics. La décentralisation a augmenté le nombre de provinces de 11 à 26 ; elle a donné plus d'autonomie politique, administrative, légale, économique et financière aux provinces ; et elle a conféré le statut d'ETDs aux villes et à leurs sub-entités immédiatement inférieures (communes), ainsi qu'aux secteurs et aux chefferies (sub-entités des territoires).²⁴ Même si ce n'est pas toujours le cas dans la pratique, conformément à la loi, les gouverneurs de province et les chefs des ETDs ne sont plus nommés par le

²³ Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, 'Constitution de la République démocratique du Congo', Articles 182–186, 47e année, numéro spécial, 18 février 2006.

²⁴ Les entités administratives urbaines au-dessous des niveaux de la municipalité, des zones et de l'avenue restent décentralisées et ne peuvent pas lever des impôts. Leur fonctionnement dépend financièrement du budget de l'administration centrale. Voir: Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, 'Loi organique n° 10/11 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces', Articles 35–37, Kinshasa: Cabinet du Président de la République, 7 juin 2010.

gouvernement central mais élus indirectement et directement dans le cadre d'élections provinciales, locales et municipales. Les provinces et les ETDs ont également un certain pouvoir de décision en matière d'éducation, de santé et d'infrastructure. La sécurité est une responsabilité partagée avec le gouvernement central au niveau provincial, alors que les chefs des ETDs ont le devoir de maintenir l'ordre public, ce qui leur donne l'autorité sur la police locale.²⁵ Pour financer ces compétences, les provinces et les ETDs peuvent imposer et lever une série de taxes dans leurs entités. En outre, les provinces ont le droit de retenir 40 pour cent de leurs recettes fiscales totales, et sur ce montant, elles doivent en rétrocéder encore 40 pour cent aux ETDs.²⁶ Sur le papier, le processus de décentralisation marque ainsi une rupture importante avec les modes de gouvernance centralisés de l'État colonial et de l'État mobutiste. Venir à bout des pratiques enracinées et des habitudes de gouvernement préfectoral est, cependant, plus facile à dire qu'à faire.

Depuis son lancement en 2006, le processus de la décentralisation a été accompagné d'un manque persistant de planification et de financement. Les élections locales et municipales n'ont pas été encore organisées. En leur absence, les chefs des ETDs continuent à être nommés par le gouvernement central, ce qui remet en question leur légitimité et leur responsabilité envers ceux qu'ils gouvernent.²⁷ Des lacunes inquiétantes de capacité administrative demeurent également au niveau local. Les gouvernements centraux et provinciaux ont certes créé des divisions pour renforcer cette capacité, aussi bien que pour accompagner et conseiller les ETDs dans le processus de décentralisation, mais ces divisions souffrent de même d'un manque de financement. En outre, une bonne partie de leur temps se passe à essayer de faire coïncider les programmes des donateurs avec la stratégie du gouvernement central, et à réconcilier les ordres du jour concurrents des ministères et des gouvernements provinciaux.²⁸

²⁵ Ils peuvent, par exemple, se prévaloir de pouvoirs extraordinaires en cas de manifestations, de grèves et d'émeutes. Voir: Cabinet du Président de la République, 'Loi organique nr. 11/013 du 11 août portant organisation et fonctionnement de la Police Nationale Congolaise', Article 17, Kinshasa, 2011 (archives de l'auteur); Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, 'Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces', Kinshasa: Cabinet du Président de la République, 10 octobre 2008.

²⁶ Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, 'Constitution'; Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, 'Loi des Entités Décentralisées'; Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, 'Loi sur les subdivisions territoriales'; Cellule Technique d'Appui à la Décentralisation, 'La décentralisation en bref', 2013; Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, 'Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques', 52e année, numéro spécial, 25 juillet 2011.

²⁷ Joseph Hengelela Cihunda, 'Decentralised Territorial Entities and Promotion of Local Governance under the Constitution of 18 February 2006 in the Democratic Republic of the Congo', in *Decentralisation and Constitutionalism in Africa*, eds. Charles M. Fombad et Nico Steytler, Oxford: Oxford University Press, 2019, 365–383.

²⁸ Interview avec un agent de la division provinciale et de la décentralisation du Sud Kivu, Bukavu, 3 juillet 2019.

La décentralisation a perturbé les structures existantes de gouvernance de deux manières importantes. D'abord, la faiblesse de l'État central a été reproduite au niveau local, puisque les ETDs ne reçoivent ni ne collectent de moyens suffisants pour fournir de meilleurs services publics. En même temps, les ETDs ont assez d'autonomie pour imiter les pratiques prédatrices du gouvernement central et vivre aux dépens de la population locale.²⁹ Le Congo connaît depuis longtemps cette débrouillardise : les fonctionnaires se débrouillent avec ce qu'on leur donne.³⁰ Le processus de décentralisation ne fait pas exception. Dans une certaine mesure, les administrateurs locaux ont subverti les occasions données par la décentralisation en vue de leurs propres intérêts. En second lieu, l'exécution sans enthousiasme de la décentralisation a encore compliqué la gouvernance sécuritaire locale. Certains officiers de l'armée et de la police semblent réticents à accepter que les administrateurs de bas niveau, tels que les bourgmestres, et les chefs de secteur et de chefferie, aient leur mot à dire dans le maintien de l'ordre public dans leurs juridictions et puissent donc faire appel à eux.³¹ Inversement, certains chefs d'ETDs, en particulier des chefs coutumiers, luttent pour imposer leur autorité nouvellement acquise aux forces étatiques de sécurité.

En somme, alors qu'elle visait à rapprocher le gouvernement de ses citoyens, la décentralisation a transformé les entités décentralisées récemment créées en sources additionnelles d'extraction, sans fournir aucun service public significatif en échange. Le patronage et la gouvernance sécuritaire étatique ont été encore fragmentés et éparpillés. En théorie, la réforme de la police se fonde non seulement sur ces entités mais vise aussi à rapprocher la police des citoyens. Par conséquent, la réforme et la restructuration de la police devraient bouleverser encore davantage les logiques et les arrangements de gouvernance sécuritaire existants.

Réformer la police

Depuis les années 1990, et se fondant sur l'hypothèse que les bonnes relations entre la police et la communauté renforcent la légitimité de l'État, la réforme de la police au bénéfice de la communauté est devenue un élément central dans la réforme du secteur de la

²⁹ Pierre Englebert, 'Incertitude, autonomie et parasitisme: Les Entités Territoriales Décentralisées et l'État en République démocratique du Congo', *Politique Africaine* 125 (2012): 169–187; Pierre Englebert et Emmanuel Kasongo Mungongo, 'Misguided and Misdiagnosed: The Failure of Decentralization Reforms in the DR Congo', *African Studies Review* 59/1 (2016): 5–32.

³⁰ Ceci est dérivé du sens de l'Article 15 (imaginaire) et de l'expression débrouillez-vous.

³¹ Nlandu, 'Mapping Police Services', 80.

sécurité et la construction de l'État.³² La mise en œuvre de modèles de police communautaire dans des États touchés par les conflits et fondés sur une logique de patronage se heurte à des difficultés significatives. Au Congo, comme la décentralisation, la réforme de la police menace de perturber la gouvernance sécuritaire existante de deux manières fondamentales. D'abord, les structures de patronage—qui motivent la génération de revenus et l'entretien de fidélités—entravent la mise en œuvre de modèles de police communautaire. La police travaillant pour les citoyens, au lieu de les exploiter pour en extraire des ressources, menace le flot des ressources qui maintiennent au pouvoir les élites de la police et du gouvernement. En second lieu, les principes de police démocratique et préventive sont en désaccord avec la force répressive requise pour maintenir la sécurité du régime. Cette tension reflète un problème plus large et plus global concernant la réforme du secteur de la sécurité : beaucoup trop souvent, cela menace les bases mêmes du pouvoir de ceux qui sont responsables de mettre les réformes en application.³³ Néanmoins, la réforme de la police au Congo a rencontré quelques succès.

La réforme en cours de la police vise à transformer la force de police congolaise en une police de proximité fondée sur une philosophie et une stratégie de travail qui souligne la coopération de la police avec la communauté, la redevabilité et un service de police préventif. De 2009 à sa fin prématurée en 2015, un ambitieux programme de donateur à l'appui de la réforme de la police, le programme de Redevabilité du Secteur de Sécurité et la Réforme de la Police (SSAPR, Security Sector Accountability and Police Reform) financé à hauteur de 60 millions de livres sterling (87 millions de dollars) par le département britannique pour le développement international (DFID, Department for International Development), avait commencé à mettre en application cette vision dans trois villes pilotes : Matadi, Kananga et Bukavu. Le SSAPR avait une approche double, se concentrant sur l'offre et la demande de la réforme. Il favorisait la réforme institutionnelle et l'acquisition de capacité au plus haut niveau, menait simultanément de grandes campagnes populaires de sensibilisation et mettait en place des plates-formes de réunion et de coordination

³² Nematullah Bizhan, 'Building legitimacy and state capacity in protracted fragility: The case of Afghanistan', Londres et Oxford: Commission on State Fragility, Growth and Development, 2018. Consulté le 10 octobre 2018, <https://www.theigc.org/publication/building-legitimacy-state-capacity-protracted-fragility-case-afghanistan>; Allegra Clare Schermuly, 'Encounters between the police and the public: seize the day or practice avoidance?', *Journal of Criminological Research, Policy and Practice* 4/2 (2018): 148–160; Philipp Rotmann, 'First steps towards a police doctrine for UN peace operations (2001–2006)', *Policing and Society* 21/1 (2011): 84–95; Nadine Ansorg, Felix Haass et Julia Strasheim, 'Police reforms in peace agreements, 1975–2011: Introducing the PRPA dataset', *Journal of Peace Research* 53/4 (2016): 597–607; Beth K. Greener, 'UNPOL: UN police as peacekeepers', *Policing & Society* 19 (2009): 109–118.

³³ Michel Thill, Robert Njangala et Josaphat Musamba, 'Putting everyday police life at the centre of reform', Londres: Rift Valley Institute, 2018.

entre la police, les administrations urbaines et les communautés—le Conseil local pour la sécurité de proximité (CLSP) et les Forums de quartier (FQ).³⁴

Tableau 1. Le CLSP et les FQs : succès dans la ville

Afin de créer un cadre de rencontre entre la police et la communauté, la réforme de la police a établi deux plates-formes, le CLSP et le FQ. Le CLSP siège au niveau des ETDs (les secteurs, les chefferies et les municipalités mais pas les villes). Le CLSP vise à créer un cadre de dialogue régulier entre les acteurs publics et la société civile pour échanger des informations et des expériences en matière de sécurité des personnes ou de sécurité de proximité (Art. 1 et 2 du décret 2012 portant création du CLSP). Le CLSP se réunit chaque trimestre pour préparer des diagnostics de sécurité à l'échelle de son entité, pour développer un plan de sécurité local (PLS) et pour décider des initiatives visant à prévenir ou résoudre des risques de sécurité locaux. De tels projets de sécurité locale peuvent puiser dans le budget de l'ETD pour prendre des mesures d'action directe en matière de sécurité locale. En 2013, le CLSP a été ancré dans la loi par un décret du premier ministre, et c'est là l'un des principaux accomplissements du SSAPR. Ce qui est important, c'est que le décret prévoit explicitement l'établissement d'un fonds provincial pour le CLSP, auxquels les donateurs et les ONGs internationales peuvent directement contribuer pour soutenir certaines activités du CLSP.

Les relais du CLSP sont les FQs dans les villes et les Forums de groupement (FG) dans les zones rurales. Ces forums mensuels concernent, au niveau administratif, le niveau en-dessous de ceux des communes, secteurs et chefferies. Ils sont présidés par les chefs respectifs de quartier et de groupement et réunissent la police locale et les communautés. Ils fournissent au CLSP l'information nécessaire pour développer le PLS et pour le maintenir à jour sur les problèmes de sécurité de la population locale. Pendant l'exécution du programme SSAPR, les réunions du CLSP et des FQs ont amélioré la connaissance générale du travail de la police, ont aidé à dissiper la méfiance accumulée entre la police et les communautés, ont favorisé la collaboration entre elles et ont fait naître un début de redevabilité. Les réalités urbaines, cependant, sont très différentes de celles en vigueur dans les zones rurales. La mise en œuvre du décret de création du CLSP en dehors de la ville est un vrai défi, et certains critiquent sa nature de projet pensé pour des villes, avec peu de possibilités de réussite dans des environnements ruraux.

Source: Cabinet du Premier Ministre, 'Décret CLSP'.

³⁴ Interviews avec des membres de haut niveau du SSAPR, Bruxelles, 18 mars et 8 juin 2016; Kinshasa, 13 et 14 septembre 2016; Bukavu, 22 octobre 2016. Voir aussi : Palladium, 'Independent Evaluation of the Security Sector Accountability and Police Reform Programme: Final Evaluation Report', Londres: Palladium, 2015.

Les CLSPs et les FQs coexistent avec un organe de sécurité existant depuis beaucoup plus longtemps, le Conseil local de sécurité (CLS). Le CLS n'est pas ancré dans la loi. En revanche, une pratique commune depuis au moins l'ère Mobutu l'a institutionnalisée et en a fait la plate-forme de réunion la plus importante pour la gouvernance sécuritaire étatique. Le conseil se réunit normalement toutes les deux semaines. Il peut être convoqué à tous les niveaux administratifs—de la province au groupement. Le conseil rassemble tous les acteurs principaux de sécurité (services de l'armée, de la police, de l'Agence Nationale de Renseignement et de la police migratoire) et est présidé par l'autorité administrative concernée. Contrairement au CLSP où la société civile est activement engagée et qui se veut porteur d'une approche plus orientée sur la sécurité humaine, le CLS traite des questions de sécurité d'État et prend des décisions opérationnelles et comptant pour le renseignement, ce pourquoi il n'est pas ouvert au public. Depuis au moins les années 1990, cependant, sous la pression d'une société civile de plus en plus forte dans les années suivant la fin du régime de parti unique de Mobutu, certaines réunions de CLS ont consulté les représentants de la dite société civile avant de prendre des décisions concernant des questions de sécurité d'État. De telles réunions ad hoc sont connues comme des CLS élargis (CLSe). Il est important de remarquer que le CLSe est un organe simplement consultatif et que, comme le CLS, il n'est pas inscrit dans la loi.³⁵

Sur le papier, le CLS, le CLSe, les CLSPs, les FQs et les FGs se complètent l'un l'autre. Le CLS traite des questions de sécurité d'État et recourt au CLSe pour consulter des civils, aussi bien que pour leur transmettre ses décisions et leur faire connaître ses opérations. Le CLSP, les FQs et les FGs se concentrent sur la sécurité humaine et font des représentants de la communauté des partenaires égaux pour la formulation de réponses intégrales aux problèmes de sécurité locaux. Le SSAPR est parvenu à obtenir qu'ils fonctionnent l'un à côté de l'autre et toutes les autres interventions extérieures dans la gouvernance sécuritaire doivent se familiariser avec ces diverses plates-formes pour éviter de se concurrencer dans les buts recherchés et de se disputer des ressources limitées.

L'ambition initiale du SSAPR était de durer pendant au moins encore cinq à dix années, et de prolonger ses activités dans des zones rurales, mais le projet s'est brusquement terminé en 2015. L'opération Likofi menée dans la capitale, Kinshasa—une campagne de répression brutale contre des bandes de jeunes par les forces de police en 2013 et 2014—a provoqué un tollé international quant aux violations des droits de l'homme par la PNC. Bien que le SSAPR n'ait pas soutenu la police de Kinshasa—au grand dam des personnels de la PNC, du DFID et du SSAPR—le gouvernement britannique a décidé de mettre fin au

35 'Guide Pratique: Les Comités Provinciaux et locaux de sécurité et les Forums de Quartier', Kinshasa, 27 février 2012 (archives de l'auteur).

programme.³⁶ Ses activités et ses succès demeurent ainsi limités à trois villes seulement et la prolongation du CLSP dans les zones rurales a été considérablement ralentie.

Alors que le gouvernement national affiche vouloir revigorer la réforme de la police et que le gouvernement provincial semble sérieusement envisager d'établir des CLSPs dans toute la province, la prolongation du CLSP dans les campagnes revient à l'ordre du jour. Les logiques de gouvernance qui habitent les institutions de sécurité de la RDC, cependant, sont directement opposées aux ambitions de la réforme de la police. En l'absence d'une stratégie cohérente de sécurité dans les campagnes, les administrateurs ruraux sont forcés de faire comme ils peuvent pour administrer la sécurité sur une base quotidienne. Kalehe et la chefferie de Buhavu fournissent des leçons intéressantes pour apprécier les réalités et les pratiques de la gouvernance sécuritaire locale dans les zones rurales.

Tableau 2. Un bref aperçu de Kalehe, Buhavu et Buzi

Kalehe est l'un des huit territoires de la province du Sud-Kivu, dans l'est du Congo. Il couvre plus de 5 000 kilomètres carrés et compte environ 815 000 habitants. Situé au nord-est de la province, il jouxte la province du Nord-Kivu, en particulier les territoires de Masisi et de Walikale au nord. Il touche le Lac Kivu à l'est, le territoire de Kabare au sud et le plus grand territoire du Sud-Kivu, Shabunda, à l'ouest. Le parc national de Kahuzi-Biega est entièrement frontalier avec le territoire de Shabunda et en partie avec celui de Kabare. La flore et la faune de Kalehe sont remarquablement diverses. Des plages du Lac Kivu à l'est, il s'étend jusqu'aux Moyens et Hauts Plateaux, dont les sommets dépassent 2 500 mètres. De là, une longue succession de vallées et de collines descendent et remontent pour atteindre finalement les bords du parc national à l'ouest et au sud.

Kalehe est divisé en deux chefferies, Buhavu et Buloho, chacune dirigée par un mwami (chef coutumier). Buhavu s'étend des rivages du Lac Kivu au parc national à l'ouest, et embrasse en son centre le Buloho, beaucoup plus petit. Le sol de Buhavu est incroyablement riche, pour l'agriculture et pour les minerais. La chefferie couvre plus de 3 500 kilomètres carrés. Elle est habitée par entre 650 000 et 700 000 personnes, dont la majorité sont issues de la communauté ethnique des Havu, suivie des Tembo, des Rongeronge, des Hutu et des Tutsi. Selon le programme de

³⁶ Bureau Conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme, 'Rapport du Bureau conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme sur les violations des droits de l'homme commises par des agents de la Police Nationale Congolaise dans le cadre de l'opération "Likofi" à Kinshasa entre le 15 novembre 2013 et le 15 février 2014', Kinshasa: MONUSCO, 2014. Consulté le 4 octobre 2019, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/LikofiReportoctobre2014_fr.pdf; Steve Hopkins, 'More than £50 million of British foreign aid was given to police in Congo despite reports they executed nine people including a child', Daily Mail, 28 novembre 2014. Consulté le 4 octobre 2019, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2853105/More-50million-British-foreign-aid-given-police-Congo-despite-reports-executed-nine-people-including-child.html>.

développement local de la chefferie pour 2019, ses habitants vivent avec moins de 30 dollars américains par mois et seuls environ 3 pour cent ont accès à l'électricité.

Buhavu est divisé en sept groupements dont Buzi, où les recherches pour ce rapport ont eu lieu. Le groupement Buzi se compose de 13 villages, qui sont frontaliers avec le territoire de Masisi du Nord-Kivu au nord et avec le groupement Mbinga-Nord de Kalehe au sud. À l'est, la péninsule de Bulenga touche le Lac Kivu et à l'ouest, elle s'étend jusqu'aux Hauts Plateaux, où elle partage une frontière avec le groupement de Ziralo. Le principal centre urbain de Buzi est Minova, qui est la plus grande conurbation de Kalehe. Minova est également le siège du quartier général de la police territoriale et d'un chef de poste, qui relève directement de l'administrateur territorial (AT). Le mwami et le AT, tout comme les institutions du gouvernement central dans le territoire, et le secrétariat du chef coutumier, résident au chef-lieu du territoire, Kalehe-centre, approximativement 90 kilomètres au sud de Minova.

Comme l'ensemble du territoire de Kalehe, Buzi offre une grande diversité de paysages (des plages aux montagnes), de ressources économiques (des villages de pêcheurs de Bulenga et Kasunyu aux mines et aux élevages de bétail dans les Moyens et les Hauts Plateaux) et est parsemé de villages et de centres urbains. Les problèmes de sécurité qu'on y rencontre vont de ceux liés à la croissance urbaine rapide de Minova aux vols à main armée perpétrés contre les pêcheurs du Lac Kivu en passant par les conflits de terre, les tensions ethniques et les exactions des groupes armés actifs sur les Hauts Plateaux.

Source: Chefferie de Buhavu, 'Plan de développement local de la Chefferie de Buhavu 2019–2023', mars 2010 (archives de l'auteur); Territoire de Kalehe, 'Plan d'action de sécurité: Territoire de Kalehe', janvier 2019 (archives de l'auteur); Action pour la Paix et la Concorde, 'Conflits fonciers et dynamiques de cohabitation dans le territoire de Kalehe, Sud-Kivu, est de la RDC', Bukavu: Life & Peace Institute, 2012; interview avec des membres de l'association de pêcheurs, Kasunyu, 12 juillet 2019; interview avec un expert de Kalehe, Bukavu, 19 juillet 2019.

4. Administrer la sécurité locale à Kalehe

En tant qu'entité administrative, Kalehe ne manque pas de défis : manque d'infrastructure, inaccessibilité et conflits sur la terre ; forte pauvreté, taux de chômage élevé et services publics clairsemés ; forces de sécurité mal équipées, mal entraînées et à peine payées ; et groupes armés remplaçant les acteurs Étatiques non seulement pour ce qui est de garantir la sécurité, mais aussi pour lever les impôts.³⁷ Pour compliquer les choses, les organes administratifs se trouvent dans un conflit quant à qui est responsable de la sécurité d'État, et la société civile passe beaucoup de temps à se déchirer en luttes intestines. Dans un tel contexte, les administrateurs, les chefs coutumiers, la police et les militaires comptent sur les leaders de la communauté et sur les dignitaires villageois pour garantir ensemble un minimum de sécurité.

Faire la police dans les zones rurales de Kalehe

Faire la police dans le territoire de Kalehe est une tâche considérable. Sur les Hauts Plateaux de Buhavu, dans les cinq collines très contestées,³⁸ à moins de 20 km de Numbi, le groupe armé Hutu Nyatura contrôle Lumbishi et les terres environnantes. Une grande partie du groupement voisin de Ziralo est sous l'influence des Mai-Mai Kirikicho, dont le quartier général est à Tushunguti. Les Mai-Mai Kirikicho sont redevenus une force puissante. Une exception est le village de Chambombo, à 25 kilomètres à l'ouest de Numbi, qui est aux mains du Conseil national pour le renouveau et la démocratie (CNRD), un groupe issu des Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR), un groupe armé Hutu dont les origines remontent au génocide rwandais et à ses suites dans l'est de la RDC.³⁹

³⁷ Hoffmann et al., 'Taxation, stateness and armed groups'; Koen Vlassenroot, Emery Mushagalusa Mudinga et Kasper Hoffmann, 'Contesting Authority: Armed rebellion and military fragmentation in Walikale and Kalehe, North and Sud Kivu', Londres: Rift Valley Institute, 2016; Kasper Hoffman et Koen Vlassenroot, 'Armed groups and the exercise of public authority: the cases of the Mayi-Mayi and Raya Mutomboki in Kalehe, Sud Kivu', Peacebuilding 2/2 (2014).

³⁸ Voir tableau 3. Emery Mushagalusa Mudinga, 'Les conflits fonciers à l'Est de la RDC: au-delà de la confrontation entre rwandophones et autochtones à Kalehe', in L'Afrique des Grands Lacs: Annuaire 2012–2013, eds. Filip Reyntjens, Stefan Vandeginste et Marije Verpoorten, Paris: Harmattan, 2013: 195–218.

³⁹ Depuis la rédaction de cet article, l'armée a lancé une offensive majeure à Kalehe contre le CNRD, qui a mené à des déplacements considérables de combattants aussi bien que de résidents.

Les groupes armés sont la principale menace contre la sécurité dans trois des quatre zones prioritaires de sécurité identifiées par le Plan d'action de sécurité (PAS) 2019 de Kalehe.⁴⁰ Un policier de Numbi le formule simplement : « Ce sont eux qui règnent là-bas. Ce sont eux qui gèrent la population là-bas. À Lumbishi, les services Étatiques n'existent plus ». ⁴¹ Il poursuit en disant que « Il y a des armes un peu partout » et que « pour nous la police, il n'y a plus moyen de travailler proprement ». Il explique que détenir un suspect à Shanje et le ramener à Numbi, à seulement 7 kilomètres de là, est actuellement devenu beaucoup trop risqué du fait de la menace des attaques surprises lancées par des individus armés sur le chemin du retour. D'ailleurs, pour la police, affronter les groupes armés et leurs chefs, tels que le général autoproclamé Kirikicho, n'est pas facile : « Un policier avec un grade de commissaire ou commissaire adjoint, il a rien à dire devant Kirikicho. C'est lui qui dirige là-bas. » Au Congo, traiter avec les groupes armés n'est pas la tâche de la police mais celle de l'armée. Comme la police et les civils eux-mêmes en témoignent, l'acteur de sécurité le plus important à Kalehe est l'armée, même s'ils luttent également pour contenir l'activité des groupes armés.⁴² La seule zone de sécurité où les groupes armés ne sont pas actifs est le littoral du Lac Kivu. Néanmoins, même dans ce secteur, où il y a des conflits sur la terre, des vols à main armée, de la vente de drogues et de boissons alcoolisées, et où règnent le harcèlement de la police et de l'armée, le recrutement de groupes armés et le trafic illégal d'armes constitue toujours une menace.

A Kalehe, les distances sont longues. Comme un représentant de la société civile le dit, « Kalehe, c'est un pays ». ⁴³ Ces difficultés sont empirées par des infrastructures délabrées, qui compliquent d'autant le travail de l'armée et de la police. La route de 50 kilomètres qui unit Minova à Numbi, par exemple, est seulement praticable en moto ou à pied pendant la saison des pluies. La dispersion des sièges des principales autorités et des acteurs de sécurité s'ajoute à ces complications. La magistrature est installée à Kalehe-centre, avec l'administrateur territorial et le secrétariat de la chefferie. Le commissariat de police territoriale, cependant, est à Minova, à 90 kilomètres. Le Tribunal de grande instance, qui est compétent pour les cas de violence sexuelle, est encore plus loin, à Kavumu, près de Bukavu.

Il faut ajouter à cela les tristes conditions de travail de la police dans les zones rurales. Un policier de Numbi se plaint : « Nous n'avons absolument rien, pas même de menottes.

⁴⁰ Administration territoriale de Kalehe, 'Plan d'Action de Sécurité', janvier 2019; Groupement de Buzi, 'Rapport du forum de groupement de Buzi organisé dans le cadre du diagnostic local et participatif de sécurité', brouillon, sans date; groupement de Mbinga-Nord, 'Rapport du forum de groupement de Mbinga-Nord organisé dans le cadre du diagnostic local et participatif de sécurité', avril 2018; groupement de Mbinga-Sud, 'Rapport du forum de groupement de Mbinga-Sud organisé dans le cadre du diagnostic local et participatif de sécurité', avril 2018. Tous ces rapports figurent dans les archives de l'auteur.

⁴¹ Interview avec deux policiers, Numbi, 11 juillet 2019. Les autres citations de ce paragraphe proviennent de la même source.

⁴² Interview avec un membre de la société civile, Numbi, 11 juillet 2019; interview avec un expert de Kalehe, Bukavu, 19 juillet 2019.

⁴³ Interview avec un membre de la société civile, Minova, 10 juillet 2019.

L'équipement que j'ai, c'est l'uniforme, le béret et les bottines. »⁴⁴ Un collègue de Minova lui fait écho: « Ici, on a zéro véhicules, zéro motos, zéro motorolas, zéro équipement. »⁴⁵ Quand on lui pose la question du budget de la police, il ajoute: « Ça n'existe même pas. Le défi numéro un, c'est la rubrique budgétaire ». Les policiers de Minova estiment également qu'ils sont traités moins bien que leurs collègues des villes qui, selon eux, ont des défraiements pour leurs transports, des voitures et des motos. Quand un donateur remet une jeep à la police de Kalehe, elle disparaît rapidement pour apparaître dans un commissariat de police de Bukavu.⁴⁶ Comme un policier l'explique, la sécurité des élites politiques éclipse la sécurité collective au Congo. Il pose une pertinente question : « Combien de voitures de la PNC sont dans le cortège du gouverneur ? »⁴⁷ Il dit que les parlementaires provinciaux réprimandent la police pour ne pas faire correctement son travail, mais ils sont heureux d'avoir au moins trois policiers pour les protéger. Et il remarque encore : « Et ils s'étonnent que nous ne soyons pas assez nombreux [pour réaliser notre travail]. » Il conclut en disant : « C'est une maladie nationale. Il faut les renvoyer à l'école, toute la classe politique, l'école sur la gouvernance sécuritaire. » Même s'ils étaient bien équipés, les policiers de Kalehe n'auraient pas les effectifs nécessaires pour aller faire leur travail effectivement, et encore moins pour mettre en œuvre les principes de police de proximité. Le groupement de Ziralo, par exemple, a 10 policiers pour une population d'environ 30 000 habitants.⁴⁸ Un policier de Minova explique qu'un commissariat territorial devrait avoir 279 agents, « mais aujourd'hui nous sommes à 22 policiers. Au lieu de 279, nous sommes à 22 policiers. »⁴⁹

Certains facteurs façonnent les pratiques de police en vigueur à Buzi, et parmi elles la détention des suspects au-delà de la limite de 48 heures, l'exigence que les détenus ou les plaignants payent leur propre transport, et le harcèlement des civils. Un policier nous a fourni un résumé de la situation :

Oui, il y avait un problème entre deux préfets dans une école. Ils se disputaient la direction de l'école et il a fallu l'intervention de la police. Nous avons jugé bon que la police y fasse même une semaine dans ce village pour la sécurisation. Maintenant, qui pourrait prendre ces policiers en charge ? Ça nous avait causé beaucoup de problèmes. Chaque jour, ils nous appelaient [ceux qui étaient restés au commissariat] pour nous dire qu'ils avaient faim, qu'ils n'ont pas mangé. Nous sommes partis voir le chef de poste qui nous dit qu'il est déconcentré, et qu'il

44 Interview avec deux policiers, Numbi, 11 juillet 2019.

45 Interview avec un policier, Minova, 6 juillet 2019. La citation suivante provient de la même source.

46 Participants à un groupe de travail avec des policiers, Minova, 8 juillet 2019.

47 Interview avec un policier, Minova, 6 juillet 2019. Les citations suivantes proviennent de la même source.

48 Administration territoriale de Kalehe, 'Plan d'Action de Sécurité', janvier 2019 (archives de l'auteur).

49 Cette citation et la suivante : Participants dans un groupe de travail avec des policiers, Minova, 8 juillet 2019.

fallait que la police aussi participe dans ce budget... Nous sommes partis voir le chef de groupement qui nous dit que lui aussi ne sait pas comment faire et que les policiers devraient se débrouiller. En disant que la police puisse se débrouiller, ça sera maintenant de la tracasserie ou du vol ! Et voilà comment la police échoue dans sa mission. La police qui était censée aller protéger la population devient maintenant agressive contre cette même population et ça, ça crée encore un problème de plus.

Sans moyens proportionnés et sans ressources humaines, la réforme de la police et ses principes de proximité dans les zones rurales posent un sérieux défi. Un autre policier résume : « Une mission [de police], cela signifie des moyens ». ⁵⁰ Un administrateur local renchérit : « La sécurité sans moyens est toujours difficile. » ⁵¹ Au cœur de la gouvernance sécuritaire locale à Kalehe, il y a la question de qui est responsable de financer la sécurité.

Prendre la responsabilité de la sécurité locale

En tant qu'ETDs, les chefferies jouissent de l'autonomie budgétaire et ont toute une série de nouvelles responsabilités. Le *mwami*, par exemple, porte deux chapeaux, un en tant que chef traditionnel et un en tant qu'administrateur relativement autonome. En d'autres termes, cela signifie que le *mwami* est responsable d'organiser et de cofinancer la sécurité dans son territoire administratif, et qu'il joue un rôle actif dans la gouvernance sécuritaire. Certains chefs sont très actifs. ⁵² D'autres, en revanche, sont plus réticents et limitent leurs activités au développement socio-économique de leurs entités. ⁵³ Certains chefs coutumiers sont également jeunes et inexpérimentés. Ils préfèrent ne pas être impliqués dans les affaires journalières de leur chefferie, et les confient à leurs équipes. Certains manquent du sérieux requis, peut-être même de la confiance nécessaire, pour convoquer des réunions avec les dirigeants de haut rang de la police et de l'armée dans leur territoire administratif afin de parler de sécurité. Un agent de la division pour la décentralisation du Sud-Kivu explique prudemment que les chefs « ne sont pas encore conscients de leurs responsabilités ». ⁵⁴

Quel rôle un chef coutumier assume dans la sécurité locale est ainsi également une question de leadership individuel. Dans le cas de Buhavu, par exemple, un membre de la société civile se plaint « qu'il n'y a même pas de Conseil de sécurité au niveau de la

⁵⁰ Interview avec un policier, Minova, 10 juillet 2019.

⁵¹ Interview avec un agent de l'administration territoriale, Kalehe-centre, 11 juillet 2019.

⁵² Pour la chefferie de Buholo dans le territoire de Kalehe par exemple, voir : Hoffmann et al., 'Taxation, stateness and armed groups'.

⁵³ Interview avec un membre de l'organisation pour la foi, Minova, 10 juillet 2019.

⁵⁴ Interview avec un agent de la division de la décentralisation, Bukavu, 3 juillet 2019. Les ETDs ont en général du mal à faire face à leurs nouvelles compétences. Cela se reflète dans le fait que, en juin 2019 encore, seuls 5 des 27 ETDs du Sud-Kivu avaient soumis leur budget pour l'exercice budgétaire courant commençant le 1 janvier 2019. Interview avec un membre de la société civile et agent de l'administration urbaine de Bukavu, Kalungu, 8 juillet 2019.

chefferie. »⁵⁵ Ce manque de volonté rend difficile d'établir un CLSP. Dans les faits, un consortium international impliqué dans la gouvernance sécuritaire a décidé d'omettre la chefferie dans l'élaboration d'un plan de sécurité local (PLS) et a travaillé avec l'administration territoriale. Avec l'appui du dit consortium, l'administration territoriale a élaboré un plan d'action de sécurité (PAS), dont l'exécution sera cependant rendue difficile par l'absence de participation proactive de la chefferie.

Une grande part de la prise de décision effective en matière de gouvernance sécuritaire reste au niveau des entités territoriales déconcentrées, qui eux donc ne sont pas décentralisées et, de fait, restent des organes d'exécution de l'administration centrale et de ses politiques, financièrement dépendantes de cette dernière et sans personnalité juridique propre. Les quartiers urbains, les villages, les groupements et les territoires sont de telles entités déconcentrées. Les réunions de sécurité, généralement désignées sous le nom de CLSs, tendent également à avoir lieu à ces niveaux, et particulièrement au niveau territorial. Les entités déconcentrées, cependant, n'ont souvent pas les moyens de convoquer des réunions du CLS ou de mettre en œuvre les décisions prises dans leur cadre. Si les coûts opérationnels ne sont pas pris en charge, les administrateurs territoriaux et les chefs de groupement doivent, soit faire appel aux ETDs, soit compter sur leurs capacités d'improvisation. C'est là un dilemme essentiel de la gouvernance sécuritaire et de la décentralisation dans les zones rurales : ceux qui ont les moyens d'investir dans la sécurité n'ont pas toujours l'habitude ni la volonté de le faire ; et ceux qui de fait administrent la sécurité, et ont l'expérience requise, manquent des ressources pour le faire.

Dans le cas de Kalehe et de Buhavu, cette réalité est la source de beaucoup de frustration pour toutes les parties. Un représentant de l'administration territoriale pose le problème brutalement : « Pour les chefferies, les affaires sécuritaires, ça ne les intéresse pas. Ils sont coutumiers. Mais ils oublient qu'ils portent deux casquettes. Celle coutumière et celle d'un agent d'État. »⁵⁶ Un de ses collègues de la région enclavée des Hauts Plateaux ajoute : « Normalement, la chefferie devrait s'occuper de la sécurité. Si elle était consciente, elle pourrait toujours appuyer la sécurité. »⁵⁷ Il argue aussi que, du fait que le chef perd des ressources sous la forme des impôts perçus sur les marchés et sur les propriétaires bétail à cause de l'activité des groupes armés, il se nuit à lui-même en n'investissant pas dans la sécurité : « C'est comme si [la chefferie] a failli dans sa mission » parce que, après tout, « tout développement [sur lequel le chef prétend se focaliser] commence par la sécurité ».

En même temps, les entités déconcentrées omettent trop souvent la chefferie dans les questions relatives à la sécurité, rendant de ce fait difficile que les acteurs de la chefferie y jouent un rôle plus actif. Les chefs de poste de Numbi et de Minova, par exemple, ne

55 Interview avec un membre de la société civile, Kalehe-centre, 5 juillet 2019.

56 Interview avec un agent de l'administration territoriale, Kalehe-centre, 4 juillet 2019.

57 Interview avec un agent de l'administration territoriale, 11 juillet 2019. La citation suivante provient de la même source.

ressentent pas toujours la nécessité d'informer le *mwami* ; ils sont nommés par l'administrateur territorial et c'est devant lui qu'ils se sentent responsables.⁵⁸

Les représentants de l'armée et de la police confirment également le rôle limité de la chefferie dans la gouvernance sécuritaire. Déployé à Kalehe depuis octobre 2016, un commandant de l'armée insiste sur le fait que les relations avec le chef sont bonnes, puis avance : « Le *mwami* n'a pas encore appelé, mais s'il nous appelle, nous devons y aller, c'est un *mwami*. »⁵⁹ Le chef coutumier de Buhavu a donc une certaine autorité, mais il semble rarement l'exercer dans les affaires de sécurité. La police est beaucoup plus explicite dans ses observations. Comme un policier le déclare : « La chefferie n'a pas compris la décentralisation. Elle ne contribue pas au financement de la PNC, alors que partout ailleurs dans le monde, les villes le font. »⁶⁰ Un autre policier résume avec concision: « La chefferie ne fait rien pour nous. »⁶¹

Beaucoup montrent du doigt la chefferie, mais ses membres arguent du fait que la responsabilité de la sécurité d'État relève en premier lieu du gouvernement central et de ses entités déconcentrées. D'après eux, leur principale responsabilité est le développement socio-économique de leur entité. Et il est compréhensible que « la chefferie ne peut pas faire tout à tout moment ». ⁶² Ce commentaire reflète la réalité mais indique aussi le malentendu général au sujet des responsabilités que le chef de l'ETD a en partage dans les questions de sécurité. Il démontre également un malentendu spécifique quant à la notion de sécurité humaine qui sous-tend les efforts de réforme de la police, et dans laquelle les autorités locales, les communautés et le développement jouent un rôle crucial.

Un deuxième argument des membres de la chefferie est que les autorités des entités déconcentrées veulent qu'une partie du budget déjà insuffisant de l'ETD couvre les coûts de leurs propres réunions de sécurité. En partie, ce déficit de budget est dû au manque de rétrocession des impôts de la province et du gouvernement central. En théorie, environ 42 pour cent du budget de la chefferie devrait être financé par la province et environ 16 pour cent devrait provenir de Kinshasa. Selon un rapport annuel de l'exécution du budget national 2018, en juin de cette année, le gouvernement central avait envoyé moins de 60 pour cent de sa rétrocession aux provinces et aux ETDs.⁶³ La province ne semble pas faire de rétrocession du tout, ce qui creuse un grand trou dans le budget de la chefferie. Selon un membre de la chefferie, depuis le début de la décentralisation en 2008-2009, la

58 Interview avec un membre de la société civile, Kalehe-centre, 6 juillet 2019; interview avec des administrateurs territoriaux, Kalehe, 6 et 11 juillet 2019.

59 Interview avec un officier supérieur de l'armée, 9 juillet 2019.

60 Interview avec un policier, Minova, 6 juillet 2019.

61 Interview avec un policier, Numbi, 11 juillet 2019.

62 Interview avec un membre de la société civile, 8 juillet 2019, Kalungu.

63 Ministère du Budget, 'Commentaires sur les états de suivi budgétaire à fin juin 2018 (situation provisoire)', Kinshasa: Ministère du Budget, 9 juillet 2018. Consulté le 4 octobre 2019, <https://www.cabri-sbo.org/en/documents/comments-on-the-monitoring-statements-budget-at-the-end-of-june-2018>.

province du Sud-Kivu n'a en fait jamais rétrocédé aucune somme à Buhavu.⁶⁴ Une troisième difficulté signalée par la chefferie est ce que les représentants de Buhavu appellent « incivisme fiscal ». Trop de résidents, d'entreprises commerciales et de compagnies font de l'évasion fiscale, et les percepteurs de taxes gardent trop souvent une partie de ce qu'ils perçoivent pour eux-mêmes.

En dépit des déficits budgétaires, la chefferie couvre de temps en temps des frais de sécurité. Avec son premier budget autonome, par exemple, la chefferie a acheté des talkie-walkies pour tous les acteurs étatiques de la sécurité. Leurs recettes courantes ne permettent plus de telles dépenses, mais la chefferie couvre toujours, apparemment, et de temps en temps, les frais de participation au CLS, bien qu'il y ait rarement un accord sur un budget adéquat, et bien que la chefferie est rarement informée par l'administration territoriale au sujet des réunions en avance. Un participant à une réunion du CLS donne un exemple très parlant. À la fin de la réunion, les participants qui étaient venus de loin ont levé la main et demandé : « Mais, Monsieur l'AT, maintenant, nous avons fini, et puis, on fait comment [pour rentrer chez nous]? »⁶⁵ Contredisant les réclamations de la chefferie, le participant à la réunion du CLS explique encore que trop souvent, « chacun doit toucher dans sa propre poche ». Il ajoute : « Vous vous imaginez, un colonel de Bunyakiri [à environ 150 kilomètres de Kalehe-centre] qui vient sur la moto. Ça fait la honte ! » Néanmoins, les membres de la chefferie insistent sur le fait que dans ce genre de cas, ils contribuent, en raison de leur sens du patriotisme et de la solidarité : « Nous intervenons partout parce que c'est nous qui sommes là. Nous, on se dit, la population ne peut pas encore souffrir. »⁶⁶

En somme, les interventions de sécurité coûtent de l'argent, que les autorités déconcentrées et les autorités décentralisées prétendent ne pas avoir. Dans une discussion de groupe, un policier accuse succinctement toutes les parties, y compris la police, de ne pas prendre leurs responsabilités :

Je représente la police, et il y a également les autorités et la population. C'est-à-dire, il y a un triangle, un espace d'interaction. Chacun doit jouer son rôle. Mais vous constaterez qu'il n'y a aucune vraie interaction, et que les autorités ne jouent pas leur rôle pour assurer le service de sécurité. Et la police a des difficultés pour faire son travail au bénéfice de la population parce qu'elle n'est pas dotée de moyens, et la population ne fait pas vraiment confiance à sa police parce que la police n'a pas les moyens de faire son travail au bénéfice de la population. Et ainsi, ce triangle n'est pas vraiment efficace. Les autorités ne jouent

64 Interview avec deux agents de la chefferie, Kalehe-centre, 13 juillet 2019. La citation suivante provient de la même source.

65 Interview avec un participant à un CLS, Kalehe-centre, 4 juillet 2019. Les citations suivantes proviennent de la même source.

66 Interview avec deux agents de la chefferie, Kalehe-centre, 13 juillet 2019.

pas leur rôle et la police, bien qu'elle pourrait jouer son rôle, a des difficultés à le faire, et la population manque la confiance.⁶⁷

Un autre policier, sceptique au sujet du soutien apporté par la chefferie à la sécurité locale, demande directement : « Y a-t-il une ligne pour la sécurité dans le budget de la chefferie ? »⁶⁸ Si l'on considère que les autorités déconcentrées et les autorités décentralisées se plaignent de ne pas avoir de moyens, il vaut la peine d'examiner quelle part de budget une ETD comme Buhavu consacre à la sécurité.

Consacrer une part du budget à la sécurité locale

La décentralisation a eu un impact direct sur les finances publiques et sur les exercices budgétaires en RDC. Il y a maintenant trois types de budget : les budgets des ETDs, qui sont intégrés dans les budgets provinciaux ; à leur tour, les budgets provinciaux sont intégrés dans le budget du pouvoir central pour composer le budget de l'État. Pour faciliter ce processus d'intégration ascendante, le gouvernement central fixe des catégories de budget, des lignes et des postes en fonction desquels s'organisent les budgets nationaux, provinciaux et des ETDs. Ce modèle est ensuite complété par les autorités respectives aux niveaux décentralisés selon leurs revenus et leurs dépenses prévus.⁶⁹

Les affaires de sécurité locale n'ont pas de ligne budgétaire spécifique mais les dépenses liées à la sécurité apparaissent indirectement. Le budget 2019 de Buhavu s'élève à un peu de moins de 2 millions de dollars, dont la chefferie apporte 42 pour cent (approximativement 800 000 dollars). Les dépenses courantes représentent la moitié du budget total, soit 1 million de dollars.⁷⁰ La deuxième sous-catégorie la plus importante sont les dépenses de prestations, légèrement moins de 30 pour cent du sous-total précédent (approximativement 290 000 dollars). C'est là qu'apparaissent les dépenses liées à la sécurité. Une première trace de ces dépenses apparaît dans la sous-sous-catégorie des dépenses de transport, qui représente 5,7 pour cent des dépenses de prestations globales. Le poste budgétaire pour la location et l'affrètement de moyens de transport consacre 7 400 dollars (45 pour cent des dépenses totales de transport) aux locations de voiture pour le personnel de la chefferie, ce qui est explicitement justifié par l'obligation qui leur est faite d'assister à des réunions du CLS.

Un deuxième poste budgétaire, beaucoup plus intrigant, est le 5-6131, affecté aux Fonds secrets de recherche (FSR), que l'on retrouve plus loin dans la sous-catégorie dénommée

⁶⁷ Participant à un groupe de travail avec des policiers, Minova, 8 juillet 2019. La citation suivante provient de la même source.

⁶⁸ Interview avec un policier, Minova, 6 juillet 2019.

⁶⁹ Journal Officiel, 'Loi relative aux finances publiques', Nomenclature budgétaire de la République Démocratique du Congo, Nomenclature des dépenses, édition 2015, (archives de l'auteur).

⁷⁰ Chefferie de Buhavu, Décision budgétaire Nr 33 du 31 décembre 2018 pour l'exercice 2019, Kalehe, décembre 2018; et Chefferie de Buhavu, 'Expenditure part: Budget 2019', Buhavu: Chefferie de Buhavu, sans date (archives de l'auteur).

« autres services ». Il s'élève en gros à 150 000 dollars, c'est-à-dire plus de la moitié de toutes les dépenses de prestations dans lesquelles il est rangé, et approximativement 16 pour cent de toutes les dépenses courantes effectuées à Buhavu. C'est une somme considérable. Une note explicative décompose le FSR en trois catégories spécifiques : recherche civile ; justice ; et autres filatures, qui sont dotées de 65 000 dollars (environ 42 pour cent du total). La note budgétaire explique :

Les Dépenses se rapportant à cette rubrique sont relatives à toutes les actions de recherche, d'investigation et autres filatures menées par les Services Civils, Militaires, de sécurité et de justice. Il y a beaucoup d'effervescence des groupes armés dans la Chefferie de Buhavu au point que des actions de filature et d'investigation sont indispensables pour essayer de diminuer les actions nocives en anticipant leurs mouvements.⁷¹

Selon le personnel de la chefferie, le FSR couvre les coûts d'organisation des réunions du CLS.⁷² Quand on considère le budget de 150 000 dollars par an (12 500 dollars par mois) alloué au FSR, cependant, il est difficile de dire que la chefferie n'a pas les fonds suffisants pour s'occuper des questions de sécurité locale—et ce, même en prenant en considération l'absence de la rétrocession et les difficultés de recouvrement d'impôt à l'échelon local. Le FSR a le potentiel et est suffisamment flexible pour financer la sécurité locale, mais deux obstacles demeurent. D'abord, vu l'absence de rétrocession et les difficultés dans le recouvrement de l'impôt, cette ligne budgétaire serait diminuée de moitié sinon plus, ce qui réduirait cette marge de manœuvre potentielle et fournirait à la chefferie une excuse toute prête. En second lieu et d'une manière primordiale, tant que la chefferie considère que les affaires de sécurité locale relèvent de la responsabilité de l'État central et de ses entités déconcentrées, il est peu probable qu'elle soutienne prioritairement la police ou les projets de sécurité locale.

La société civile pourrait jouer un rôle important en exigeant plus de responsabilité financière et plus de transparence en matière de finances publiques, en particulier en demandant à la chefferie de redéfinir comment elle priorise les dépenses financées par le FSR. Les représentants de la société civile, cependant, ont du mal à parler d'une seule voix.

Tableau 3. Failles importantes dans l'histoire de Buzi

Depuis le début du 20^{ème} siècle, le groupement de Buzi a cherché à gagner en indépendance par rapport à la chefferie de Buhavu. Sur la durée, ces efforts ont rencontré des succès et des échecs. Ils ont également déclenché des tensions et des conflits, qui continuent à affecter la société civile à Buzi et à Buhavu en 2019. Comprendre cette histoire est d'importance primordiale pour saisir les enjeux de la gouvernance sécuritaire.

⁷¹ Chefferie de Buhavu, 'Expenditure part: Budget 2019', 79.

⁷² Interview avec deux agents de la chefferie, Kalehe-centre, 13 juillet 2019.

Vers la fin du 19^{ème} siècle, le roi rwandais Kigeli IV Rwabugiri (1853–1895) a lancé plusieurs excursions militaires dans les Kivus, y compris la chefferie voisine de Buhavu. Pour régler le conflit, Ntale, le mwami de Buhavu, a offert à Rwabugiri son fils, Hubert Sangara, comme butin de guerre. Ntale s'attendait à ce que le roi rwandais le tue mais celui-ci l'a élevé comme son propre fils. Une fois devenu un jeune homme, Sangara fut autorisé à retourner à Buhavu. Pour faire la paix avec son fils, Ntale lui donna la péninsule de Bulenga à gouverner. Sous la conduite de Sangara, Buzi a lentement émergé comme une entité autonome, et cette autonomie demeure chère au cœur des habitants de Bulenga.

Les colonisateurs belges aimaient Sangara, qui a su exploiter cet amour pour faire des affaires et conquérir des avantages politiques. Telle était l'influence de Sangara qu'en 1968, après l'indépendance, Buzi a annexé le Ziralo voisin pour former le groupement de Buzi-Ziralo. Pendant les dix années suivantes, Sangara mit en œuvre une politique d'occupation des terres pour asseoir son autorité sur les régions limitrophes, en grande partie inoccupées, entre les deux groupements des Hauts Plateaux, en donnant des terres aux communautés Hutu et Tutsi. Des membres de ces deux communautés se sont installés là et lui payaient des redevances, et sont restés fidèles à Buzi jusqu'à présent. Ziralo (qui a regagné son autonomie en 1978), cependant, réclame un bout de cette région limitrophe qui reste fortement contestée jusqu'à ce jour. Cette région limitrophe contestée est une zone riche en minerais ; désignée sous le nom de cinq collines, elle comprend les villages de Numbi, Lumbishi, Luzirandaka, Ngandjo et Shanje. Ce conflit est directement lié aux tensions anciennes quant à la terre, à l'autorité et à l'accès au pouvoir qui opposent les Havu et les Tembo, les premiers ayant été historiquement favorisés par les colonisateurs aux dépens de ces derniers.

Ces rwandophones, qui sont maintenant majoritaires dans les Hauts Plateaux en raison de la politique d'occupation des terres de Sangara, se sentent néanmoins marginalisés au niveau territorial parce qu'ils n'ont aucun pouvoir administratif efficace au-delà du niveau du village. Dans les années 1980 et au début des années 1990, les discussions politiques autour de la citoyenneté congolaise ont mis en danger les vues de la communauté rwandophone sur ce territoire et ont déclenché des appels à la mobilisation armée par les communautés Hutu afin de protéger leurs terres. Ces griefs quant à la terre, l'identité et la citoyenneté ajoutent une autre couche de complexité à la situation prévalant à Buzi. Dans ce contexte déjà opaque, la guerre civile rwandaise et le génocide de 1994 se sont répandus dans l'est du Congo, suivis de la première (1996–1997), puis de la deuxième (1998–2003) guerre du Congo.

L'occupation d'une grande partie de l'est du Congo par des groupes armés rwandais et ougandais a aggravé les failles existantes entre rwandophones et communautés autochtones. Afin de consolider leur légitimité locale, les occupants ont soutenu divers mouvements locaux réclamant plus d'autonomie. En 1999, ils ont incorporé les villages de Lowa-Numbi sur les Hauts Plateaux au groupement nouveau de Mianzi, dirigé par un chef tutsi. Buzi, qui réclamait depuis longtemps le statut de chefferie, l'a obtenu : la chefferie de Buzi est dirigée par le fils de Sangara, Raymond Sangara Bera, ce qui complique encore plus le rapport entre Buzi et Buhavu. Bien que Buzi soit de nouveau retourné au statut de groupement (depuis 2003), les tensions persistent.

Source: Action pour la Paix et la Concorde, 'Analyse de contexte du territoire de Kalehe', Bukavu: Life and Peace Institute, 2009; Kasper Hoffman, 'Ethnogovernmentality: The Making of Ethnic Territories and Subjects in Eastern Congo', Thèse de doctorat, Université de Roskilde, Copenhague, 2014; interview avec un expert de Kalehe, Bukavu, 19 juillet 2019.

Une société civile fragmentée à Buzi

La société civile au Congo a toujours été politisée, soit parce que ses organisations ont été des substituts à la mobilisation politique et à l'expression des opinions, soit parce que l'État a activement essayé de les absorber. Étant donné que le Congo belge a interdit les partis politiques presque jusqu'à la fin, l'engagement en politique au Congo, à partir des années 50, se faisait en grande partie à travers d'associations avec une cause en apparence apolitique, telle que les réseaux ethniques de soutien, qui se sont transformés par la suite en partis politiques. L'État mobutiste, à parti unique, a également défavorisé la mobilisation politique, et les organisations des communautés religieuses et de la société civile y étaient le seul recours viable à l'expression politique. Soucieux du potentiel qu'elles offraient pour la résistance, Mobutu avait envers elle une stratégie complexe et changeante de coercition, d'oppression et de cooptation.⁷³

Cette politisation a fait de la société civile un champ de bataille actif pour la politique de tous les jours, aussi bien qu'un tremplin pour entrer dans la vie politique. Par conséquent, la société civile est, politiquement, clivée et fragmentée. Au Sud-Kivu par exemple, pas moins de quatre associations se disputent le droit de fédérer toutes les organisations de la société civile, et certaines ont des appuis politiques qui tirent les ficelles en dehors de la scène publique. La société civile demeure un partenaire indispensable pour le gouvernement central et local, et les services de sécurité, parce que ses membres jouent un rôle important dans la sensibilisation des communautés, en relayant auprès d'elles les décisions gouvernementales et administratives, et en influençant leurs perceptions de telle ou telle action ou politique gouvernementale. Dans les affaires de sécurité locale, la société civile de Buzi illustre de telles interactions et les conséquences de leur fragmentation.

En dehors du CLSe, le rôle de la société civile de Buzi est en grande partie limité aux interactions informelles avec les autorités et les acteurs de sécurité. Dans la bouche d'un représentant de la société civile, « on se croise sur la rue ».⁷⁴ Si de tels échanges sont considérés comme insuffisants pour traiter des problèmes de sécurité, la société civile revient à des approches plus conflictuelles pour faire entendre sa voix. Comme l'exprime un membre de la société civile : « La société civile ne se donne pas le temps de se mettre en commission pour approcher les autorités ».⁷⁵ Au grand dam de beaucoup d'acteurs de sécurité, par exemple, la société civile est connue pour dénoncer publiquement les barrages militaires sur les routes, les impôts excessifs ou les abus policiers, par l'intermédiaire des médias sociaux ou de la radio locale, et ce pour obliger les autorités à agir. Comme l'explique un autre représentant de la société civile, « en parlant, ils comprennent,

⁷³ Voir Schatzberg, *Dialectics of Oppression*, 115–134, pour le cas des groupes religieux ; Young et Turner, *Rise and Decline*, 138–163.

⁷⁴ Interview avec un membre de la société civile, Kalehe centre, 6 juillet 2019 ; interview avec un membre de la société civile, Kalehe-centre, 5 juillet 2019

⁷⁵ Interview avec un membre de la société civile, Kalehe-centre, 5 juillet 2019.

mais en agissant, il n’y a pas de changement... Les autorités sont comme des motos. Il faut les piquer. »⁷⁶

La nature fragmentée de la société civile rend difficile un échange cohérent et permanent avec les acteurs de sécurité. Il est commun que les organisations prétendument confédératrices tiennent leurs propres réunions pour discuter de la sécurité locale, dresser des listes de griefs et de priorités, et puis envoient des délégations à la police pour présenter ces listes. La police trouve cela frustrant, car elle passe beaucoup de temps en réunion avec diverses organisations prétendant représenter les mêmes communautés. Lors des élections, chaque organisation prétendument confédératrice attaque verbalement les services de sécurité—sans se soucier de savoir si c’est vraiment justifié—afin de gagner facilement des points auprès de leur propre électorat. Un policier, par exemple, s’irrite qu’un leader de la société civile ait récemment dit que pour éviter que la police chargée de la circulation routière ne harcèle les usagers, c’est l’association des automobilistes, et non pas la police, qui devrait traiter des accidents de voiture ; il explique encore que le dit leader n’a probablement dit cela que pour recevoir l’appui de cette association très influente mais que, aux yeux de la police, cela prouve simplement que « ils [les acteurs de la société civile] sont hyper-ignorants. »⁷⁷ Un autre policier ajoute : « La société civile dit à la population que la police est son ennemi. Pourtant, nous, nous sommes comme des poissons dans l’eau et la population est notre mer. Mais nous sommes des poissons qui doivent vivre dans cette mer. »⁷⁸

La fragmentation de la société civile, combinée avec une relation souvent non coordonnée et conflictuelle avec les autorités et les services de sécurité, complique leur rapprochement pourtant essentiel pour les ambitions de la décentralisation et de la réforme de la police. Tandis que l’affrontement entre l’administration et la chefferie continue, et tandis que les organisations de la société civile luttent les unes contre les autres et contre la police, l’insécurité demeure à Kalehe. En l’absence d’une réponse plus coordonnée des autorités nationales et provinciales, les administrateurs locaux, la police et les leaders de la communauté font du mieux qu’ils peuvent.

Faire face à l’insécurité

Face à des autorités qui n’assument pas leur responsabilité et en l’absence de budgets suffisants, il est difficile de trouver des solutions durables à l’insécurité. Si des griefs spécifiques demeurent sans réponse trop longtemps, en particulier en matière de harcèlement et d’abus de la part des services de sécurité, les leaders de la société civile tendent à appeler à l’auto-prise en charge. Lors d’une réunion de la société civile sur la sécurité, par exemple, un représentant de la société civile proposait un plan progressif étape-par-

76 Interview avec un membre de la société civile, Kaleh- centre, 6 juillet 2019. La citation suivante provient de la même source.

77 Interview avec un policier, Minova, 9 juillet 2019.

78 Participant dans un groupe de travail avec des policiers, Minova, 8 juillet 2019.

étape : D'abord, ils donneraient leur liste de griefs aux autorités et à la police ; et en second lieu, « si la police ne fait rien, nous, le peuple, nous nous prendrons en charge nous-mêmes. »⁷⁹ Dans le contexte de la RDC, cette expression est souvent comprise comme se faire justice soi-même. Critiquant cette pratique, un policier affirme que « se prendre en charge au Congo, ça veut dire tuer tout le monde et brûler les postes de polices. »⁸⁰

Dans les zones rurales, les communautés n'ont guère d'autre choix que de s'organiser en dehors des canaux de sécurité officiels. C'est là que les chefs de village et de groupement jouent un rôle actif pour protéger leurs administrés. Cela peut consister à mobiliser des jeunes pour patrouiller la nuit, organiser des milices, faire intervenir l'unité militaire la plus proche pour leur protection ou passer des accords informels avec des groupes armés existants. Faire appel à l'armée ou à des groupes armés existants, cependant, est une arme à double tranchant et peut mettre le feu aux poudres.⁸¹ Si l'insécurité (par exemple les vols à main armée) ne diminue pas en dépit des appels à l'aide, les communautés peuvent recourir à la justice populaire, et faire battre à mort ou brûler vivants les voleurs pris en flagrant délit. Cette pratique est largement répandue dans tout l'est de la RDC, particulièrement dans les zones rurales, où la police est peu nombreuse et loin. Une organisation de défense des droits de l'homme basée à Bukavu, et qui se consacre à suivre les incidents de sécurité, a enregistré 36 cas de cette sorte en 2018.⁸² Dans le groupement de Mbinga-Sud, par exemple, des cambrioleurs armés se sont acharnés contre le village de Kasheke pendant plusieurs mois en 2019 mais en dépit des appels lancés par les villageois pour que la police ou l'armée intervienne, il ne s'est rien passé.⁸³ Au début juillet, les villageois ont capturé deux des cambrioleurs et les ont tués sur place. Ce n'est qu'après cela que les organisations de la société civile, l'administration territoriale et les services de sécurité, sont venus à Kasheke calmer la situation et organiser un CLSe.

Plus généralement, cependant, les communautés collaborent avec leurs administrateurs locaux pour trouver des solutions aux questions d'insécurité les plus pressantes. Cela a été le cas quand le groupe armé Nyatura a donné l'assaut au village de Lumbishi sur les Hauts

79 Participant dans une réunion de la société civile concernant la sécurité tenue à Minova, 9 juillet 2019.

80 Interview avec un policier, Minova, 6 juillet 2019.

81 Judith Verweijen, 'Military business and the business of the military in the Kivus', *Review of African Political Economy* 40/135 (2013); Maria Eriksson Baaz et Judith Verweijen, 'Arbiters with guns: the ambiguity of military involvement in civilian disputes in the DR Congo', *Third World Quarterly* 35/5; Vlassenroot et al., 'Contesting Authority'; Oxfam, 'In the Balance: Searching for Protection in eastern DRC', Oxfam Briefing Paper 179, 27 janvier 2014. Consulté le 4 octobre 2019, <https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/www/static/media/files/bp-in-the-balance-protection-eastern-drc-270114-en.pdf>.

82 Synergie des associations des jeunes pour l'éducation civique et électorale et la promotion des droits de l'homme au Sud-Kivu-Forces Vives, 'Sud-Kivu 2018: 345 personnes tuées, 881 maisons attaquées par des bandits armés, 232 cas d'enlèvement et 36 cas de justice populaire en une seule année', SAJECEK Bulletin Nr. 60, Bukavu: SAJECEK, 23 janvier 2019.

83 Interview avec des membres du pouvoir judiciaire, Kalehe-centre, 4 juillet 2019; interview avec un membre de la société civile, Kalehe-centre, 5 juillet 2019. Les informations qui apparaissent ci-après dans ce paragraphe proviennent des mêmes sources.

Plateaux, assaut pendant lequel plusieurs civils ont perdu la vie. Les combattants ne les ont pas enterrés, ce qui a irrité les villageois. L'administrateur local de Numbi a rassemblé des leaders de la communauté et des dignitaires de Lumbishi et de Numbi pour trouver une solution. Ils ont fini par accepter de contribuer aux frais de transport, ce qui a permis aux services de sécurité d'évacuer les morts de Lumbishi. L'administrateur décrit la contribution des dignitaires comme « un sacrifice, un acte de patriotisme », et explique encore que les chefs de village sont des intermédiaires cruciaux dans ce genre de situations parce qu'ils sont souvent en relation avec des membres des groupes armés et peuvent donc jouer le rôle de médiateur entre eux et les communautés affectées, ou parler aux parents des combattants pour les convaincre de se démobiliser.⁸⁴ Et cela, dit l'administrateur, les acteurs Étatiques ne pourraient pas le faire, parce qu'ils seraient arrêtés ou pire encore.

Dans la pratique, donc, traiter de l'insécurité et assurer la sécurité locale exige une coopération souvent informelle mais constante entre les acteurs de la sécurité locale, les autorités locales, les leaders de la communauté, les dignitaires et les groupes armés. Ils échangent régulièrement les uns avec les autres—dans le cadre du CLS, lors de réunions ad hoc et réactives du CLSe (comme à Kasheke), dans des situations d'urgence (comme à Lumbishi) ou pendant des rencontres accidentelles dans la rue, dans les restaurants ou les bars. Bien que certains de ces acteurs puissent parfois faire partie du problème, sans leur appui, des solutions sont difficiles à trouver.

Cet échange constant—maintenir tout le monde engagé, continuer à parler et garder tous les canaux de communication ouverts—peut être la façon la plus importante dont les autorités et les communautés essaient d'administrer la sécurité en pratique. Il est important de remarquer que ces pratiques locales de communication et d'inclusion, quotidiennes, ne sont pas différentes des ambitions et de l'esprit du CLSP et des FGs. En soi, ce modèle de communication constante peut servir à rappeler qu'il est bien utile d'étudier ce qui fonctionne sur le terrain. Les acteurs de sécurité Étatiques et non Étatiques continuent à se parler afin d'essayer de résoudre les problèmes qui se posent des deux côtés, comme et où c'est possible. Cela leur donne une autre image que celle qu'on en donne généralement dans les médias internationaux, celle de gens irrationnels, avides ou violents.

De la pénurie à l'inaccessibilité, et des affrontements armés aux conflits déchirant la société civile, les réalités de la gouvernance sécuritaire à Kalehe sont problématiques. Néanmoins, les communautés sont amenées à parler avec les acteurs de sécurité Étatiques et non Étatiques pour négocier et forger des arrangements précaires et changeants afin de faire face à l'insécurité. Les pratiques de la gouvernance sécuritaire qui se sont développées font écho à l'esprit des CLSPs et des FGs, qui dérivent des réformes de la police et de la décentralisation. Néanmoins, les interventions extérieures qui visent à soutenir l'établissement des CLSPs et des FGs font face à une multitude de défis et peuvent, en elles-mêmes, être disruptives.

84 Interview avec un administrateur local, Numbi, 11 juillet 2019.

5. Le soutien à l'application du décret de 2013 portant création du CLSP à Buhavu

Longtemps en proie aux conflits armés et toujours en butte à l'activité de groupes armés, Kalehe connaît depuis longtemps des formes d'engagement extérieur dans ses affaires de sécurité. Ces dix dernières années, les interventions extérieures ont été dominées par des approches, des politiques et des missions de stabilisation, qui essaient d'infuser de la stabilité dans les arrangements post conflit encore fragiles, et de poser les bases de la reconstruction Étatique et du développement socio-économique.⁸⁵ Kalehe a été une zone prioritaire du programme gouvernemental de stabilisation de la RDC, le Plan de Reconstruction pour l'Est de la RDC (STAREC) depuis son lancement en 2009. De fait, c'est là qu'ont été mis en œuvre d'innombrables programmes conçus par les ONGs nationales et internationales, les institutions de l'ONU et la mission de maintien de la paix en RDC. Plusieurs de ces programmes sont financés par la stratégie internationale de stabilisation qui soutient le STAREC, la Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et à la Stabilisation (I4S, pour ses sigles en anglais).⁸⁶

Un de ces programmes soutenus par l'I4S est le programme dit « Inawezekana Kalehe », mis en œuvre par un consortium composé de trois organisations hollandaises—ZOA, VNGi et War Child Holland—et financé par un fonds du gouvernement hollandais, Addressing Root Causes (ARC). Il dispose d'un budget de 8,2 millions d'euros (9,2 millions de dollars) et doit durer de 2017 à 2021. Dépendantes du gouvernement hollandais, donateur clé de l'I4S, les activités du consortium sont alignées sur les piliers centraux de la stratégie, y compris l'accent mis sur la résolution pacifique des conflits de la communauté, l'amélioration de la gouvernance locale, la recherche d'une responsabilité mutuellement acceptée entre la population locale et le gouvernement local, et l'habilitation des femmes et des jeunes. Les zones sur lesquelles l'ARC se concentre sont quatre des sept groupements de Buhavu, y compris les Hauts Plateaux avec leurs conflits complexes et des groupes armés en activité. Au sein du consortium, VNGi s'occupe de la restauration de l'autorité de l'État et de la responsabilité mutuelle entre le gouvernement et les communautés. Ce faisant, l'organisation travaille directement avec des autorités provinciales, territoriales, de chefferie et de groupement. En ligne avec les objectifs de l'ARC de gouvernance améliorée et de redevabilité mutuelle, VNGi a soutenu l'établissement des FGs au niveau des groupements et a aussi cherché des soutiens pour créer un CLSP au niveau de la chefferie.

⁸⁵ Emily Paddon et Guillaume Lacaille, 'Stabilising the Congo', Forced Migration Policy Briefing 9, Oxford: University of Oxford Refugee Studies Centre, 2011; Rift Valley Institute, 'Stabilization in Eastern and Central Africa: Insights from Somalia, South Sudan and the DRC', Londres: Rift Valley Institute, 2014.

⁸⁶ Connu aussi comme ISSSS. Voir: International Security and Stabilization Support Strategy, 'International Security and Stabilization Support Strategy, 2013–2017', 2013.

Ce sont des interventions ambitieuses qui visent à changer les structures et les logiques courantes de gouvernance sécuritaire, mais aussi les relations de pouvoir entre les autorités, les acteurs de sécurité et les communautés locales. Quand on retrace les efforts fournis pour mettre en application le CLSP dans les zones rurales, on s'aperçoit que ces interventions extérieures se heurtent à plusieurs défis clé mais constituent aussi une potentialité. Les défis, ce sont les malentendus, les confusions et les manipulations, et la création de structures parallèles à la société civile. La potentialité, c'est d'ouvrir des voies pour aider les autorités locales et les communautés à améliorer la sécurité locale à travers une meilleure utilisation des fonds existants.

Limites à l'application du CLSP

La police joue un rôle important dans l'I4S, mais la stabilisation ne s'aligne pas sans heurt avec la réforme de la police, fondée sur l'assomption sous-jacente que la situation est déjà suffisamment stable. La réforme de la police et ses propres CLSP et FGs sont des thèmes complexes en eux-mêmes. Le programme SSAPR financé par le Royaume Uni, a mis par exemple plusieurs années à sensibiliser les communautés, les autorités et la police à ses objectifs et à ses principes de réforme de la police. Le programme avait à sa disposition une liste d'experts congolais et internationaux en matière de réforme de la police et un budget de 60 millions de livres sterling (87 millions de dollars). Le SSAPR se concentrait sur les villes, où les distances beaucoup plus courtes et l'existence d'infrastructures rendaient l'exécution du projet beaucoup plus rapide et moins cher. En dépit de ces atouts relatifs, le SSAPR a éprouvé beaucoup de difficultés à mettre en application la réforme de la police.⁸⁷ VNGi vise à faire la même chose mais avec moins de temps, un plus petit budget, une équipe beaucoup plus réduite, moins d'expertise et dans des zones rurales éloignées. Sans surprise, plusieurs difficultés ont émergé

D'abord, pour aider effectivement à la réforme de la police, il est essentiel de mettre la police de son côté. La plupart des policiers valorisent la notion de police de proximité, mais la mise en pratique des principes qui y sont attachés nécessite de la formation, de l'argent et de l'équipement, et constitue ainsi un défi important. Un policier se plaint : « Nous restons au niveau des mots, pas de l'action. »⁸⁸ Il ajoute : « Nous parlons seulement de ce que la PNC ne doit pas faire. Mais de quels moyens dispose la police pour faire ? » Les ONGs et les donateurs internationaux sont souvent réticents à former la police, à lui fournir de l'équipement, ou à subventionner son travail. Cette réticence s'explique par des inquiétudes quant à la soutenabilité de ces efforts, à la dilution des responsabilités étatiques principales, au risque de détournement et, pire encore, à la possibilité de

⁸⁷ Palladium, 'Independent Evaluation of the Security Sector Accountability and Police Reform Programme: Final Evaluation Report', Londres: Palladium, 2015; Thill, et al., 'Everyday police life'.

⁸⁸ Interview avec un policier, Minova, 6 juillet 2019. La citation suivante provient de la même source.

confier des matériels à des gens qui pourraient les employer contre des civils.⁸⁹ VNGi ne soutient pas directement la police, ce qui ne lui facilite pas la tâche de jouer un rôle d'influence auprès de la PNC et rend pratiquement impossible l'objectif d'en faire une police de proximité proactive dans la logique de la réforme voulue et de l'instauration du CLSP. L'incompréhension des principes de la réforme de la police au sein de la police elle-même est directement liée à cela. Beaucoup des policiers de Kalehe n'ont jamais été formés, certains ne parlent pas français et d'autres ne savent pas écrire. Selon un policier, « la volonté des policiers est là, mais les notions que VNGi amène sont des notions internationales. Non pas tout le monde a la capacité de comprendre. »⁹⁰

En second lieu, les ONGs internationales interviennent souvent en même temps dans le même secteur, avec leurs logiques propres, parfois contradictoires. Elles tendent aussi à suivre les traces des programmes passés lancés par d'autres organisations, et tout cela façonne la manière dont elles sont perçues par les bénéficiaires supposés. Certains policiers ont été irrités dans le passé par des interventions d'ONG, ce qui les a rendus sceptiques au sujet des efforts consentis dans le cadre du projet « Inawezekana ». Search for Common Ground, par exemple, qui avait précédemment travaillé avec la police de Kalehe dans son programme à long terme Lobi Mokolo Ya Siku (« Demain est un autre jour »), aurait dit aux communautés que, d'après la première des dix règles d'or de la réforme de la police, les services de police étaient gratuits. C'est certainement vrai, mais le dire sans explication et hors de tout contexte a plongé maints policiers dans la confusion.⁹¹ Un policier se pose la question rhétorique : « Est-ce vrai ? Est-ce un mensonge ? »⁹² Car cela met de côté le fait que la police impose des amendes pour des infractions à la loi. Il se plaint que les amendes imposées mènent désormais souvent à des manifestations de désobéissance civile parce que les gens refusent de les payer.

Un autre policier fait écho au sentiment que les ONGs insistent trop sur des droits des citoyens sans soutenir la police : « Actuellement on parle des droits de l'homme, mais nous pensons que les droits des policiers existent aussi ! Les droits de l'homme oui, mais les policiers ! On ne respecte pas les droits des policiers. »⁹³

D'autres pointent le fait que les ONGs internationales doivent également intervenir au niveau du gouvernement national, et pas seulement au niveau local : « Je ne sais pas si Search [for Common Ground] fait aussi du lobbying auprès du gouvernement, dont le travail est d'équiper la police pour que nous puissions garantir ce service gratuit. » Pour

89 Ibrahim Bangura, 'Democratically Transformed or Business as Usual: The Sierra Leone Police and Democratic Policing in Sierra Leone', *Stability: International Journal of Security & Development* 7/1 (2018); Keith Biddle, 'Interview with Keith Biddle', Innovations for Successful Societies, Oral History Programme, Princeton: Princeton University, 2007.

90 Interview avec un policier, Minova, 6 juillet 2019.

91 Search for Common Ground, 'Final Evaluation: Phase IV of Lobi Mokolo Ya Sika', novembre 2018.

92 Interview avec un policier, Minova, 6 juillet 2019.

93 Participants dans un groupe de travail avec des policiers, Minova, 8 juillet 2019. Les citations suivantes proviennent de la même source.

ce qui est du CLSP et des FGs, un de ses collègues nuance cette analyse en soulignant que la participation de la communauté à ces plates-formes est importante, et qu'ils devraient tous être intégrés à l'État congolais : « Écoutez ! Le forum de quartier [forum de groupement dans les zones rurales], c'est la voie la plus indiquée pour diagnostiquer les problèmes sécuritaires de la population parce que l'État ne partira pas mais Search est parti. Une ONG peut partir, mais l'État va rester là. »

En troisième lieu, il y a également eu des obstacles significatifs à l'établissement des FGs, qui constituent la pierre de touche du partenariat et de la redevabilité entre police et communauté. Initialement, Inawezekana devait couvrir quatre des sept groupements de Buhavu, en mettant l'accent sur les Hauts Plateaux avec ses conflits complexes et ses groupes armés. Cela peut sembler cohérent avec l'objectif de stabilisation,⁹⁴ mais cela va à l'encontre de la logique de la réforme de la police et du CLSP, qui se fonde sur des rapports de tous les groupements et de leur FGs pour développer le plan de sécurité local (PLS). VNGI a donc étendu la portée de son action pour inclure chacun des sept groupements. En conséquence, son budget déjà relativement limité doit maintenant s'adapter à cette extension, étirant des capacités toujours plus faibles. Depuis le commencement du projet, par exemple, les sources consultées au sein de la chefferie ne peuvent pas confirmer de façon certaine qu'il y ait jamais eu une vraie réunion de CLSP.⁹⁵ D'ailleurs, l'absence d'un PLS et l'existence d'un PAS (Plan d'action de sécurité) pourraient faire penser à un manque d'intérêt du côté du projet pour changer la gouvernance sécuritaire existante. Le manque de volonté, du côté de la chefferie, et les réalités des zones rurales, où les autorités doivent parcourir de grandes distances pour assister à des réunions lointaines, gênent certainement la mise en place d'un CLSP. Un budget limité, un personnel peu abondant et le manque de temps, du côté de VNGI, cependant, n'aident pas à garantir le soutien et le suivi qui sont nécessaires quand l'objectif est de transformer quelque chose d'aussi complexe que la gouvernance sécuritaire locale.

Plus préoccupant encore est le fait que certaines organisations internationales engagées elles aussi dans la réforme du secteur de la sécurité poursuivent d'autres buts que ceux d'Inawezekana, et choisissent plutôt de favoriser le CLS et le CLSe parce qu'elles demeurent sceptiques quant au CLSP et à ses FGs, en dépit du fait que ces derniers soient enracinés dans la loi congolaise. La raison principale semble être la difficulté à intéresser les chefferies dans des affaires de sécurité locale. Du fait de la réticence des chefs, certaines organisations font du lobbying sur le gouvernement national à Kinshasa pour ancrer le CLS et le CLSe dans la loi afin de pouvoir travailler plus facilement avec les administrations territoriales, plutôt qu'avec les chefferies, sur des questions de sécurité. De

94 Un expert de Kalehe, qui a participé à une réunion préparatoire de l'ARC, dit que se concentrer sur les Hauts Plateaux aurait aussi été dangereux parce que cela aurait été perçu comme une volonté de donner la préférence aux communautés rwandophones et aurait risqué ainsi d'exacerber les tensions existantes entre elles et les groupes autochtones, paralysant de ce fait tous les efforts de stabilisation. Interview avec un expert de Kalehe, Bukavu, 19 juillet 2019.

95 Échanges avec des agents de la chefferie de Buhavu, WhatsApp messaging, 11 octobre 2019 et Bukavu, 28 novembre 2019.

fait, Inawezekana et VNGi ont finalement décidé de rédiger un plan d'action de sécurité, un travail clé du CLSP, au niveau territorial. En janvier 2019, l'administration territoriale a publié le PAS, qui se fonde sur les différents diagnostics de sécurité des FGs et a été élaboré sous la supervision de l'administrateur territorial, et non du chef coutumier. Cela évite le problème du non-fonctionnement du CLSP, mais cela ne résout pas le fait que le territoire manque des fonds pour financer les actions définies dans le plan. Certes, le PAS incorpore les diagnostics de sécurité des FGs—et c'est un pas en avant important—mais il laisse peu de pouvoir de décision à la chefferie sur les affaires de sécurité, du coup gardant la gouvernance sécuritaire bien centralisée. Finalement, ce contournement risque d'accroître les tensions entre la chefferie et le territoire, compliquant davantage leur éventuelle collaboration et créant simultanément les conditions d'une concurrence potentielle entre les deux sur les questions de sécurité.⁹⁶

Au-delà de cela, introduire les notions nouvelles du CLSP et des FGs dans la pratique de la gouvernance sécuritaire existante sans clarifier à quoi ils servent et comment ils s'articulent au CLS et au CLSe, et comment ils fonctionnent à côté de ces outils déjà existants, a abouti à une assez grande confusion. S'y retrouver dans cet amalgame de comités et de conseils n'est pas facile pour les communautés locales et les acteurs de sécurité, qui sont rarement familiers de l'environnement juridique et des méandres bureaucratiques. Un grand nombre de partenaires gouvernementaux d'Inawezekana, aux niveaux du groupement, de la chefferie et au niveau territorial, qui étaient censés diriger ces réunions, ne faisaient pas toujours la distinction entre ces divers acronymes, certains parlant du CLSP, du FG et du CLSe ou du CLS et du CLSP de manière interchangeable.⁹⁷ La confusion à laquelle on a abouti montre à nouveau le prix à payer pour le caractère limité du temps et du budget consacré par le consortium à la sensibilisation, et qui aboutit à une compréhension superficielle du décret portant création du CLSP et des FGs, de leur but et de leur fonction, et de la façon dont ils s'articulent au CLS et au CLSe. À son tour, ce manque de compréhension empêche les organisateurs de ces réunions de s'approprier pleinement la logique de la réforme de la police et de sa police de proximité.

Au-delà de cela encore, le décret portant création du CLSP postule que son comité se compose d'un représentant de la chefferie (le chef du secteur ou de la municipalité), qui préside les réunions trimestrielles, du commandant de la police, d'un fonctionnaire du Ministère de la Justice et de deux représentants de la société civile. L'article 9 du décret donne également au président du CLSP le droit d'inviter n'importe qui d'autre, dont l'avis serait pertinent, pour discuter des questions de sécurité locale. Selon un membre de la société civile impliqué dans la rédaction du décret portant création du CLSP, cet article a été ajouté précisément parce que certains s'inquiétaient que, d'une part, dans le contexte de l'est de la RDC, l'armée et les services de renseignement et de migration devraient

⁹⁶ Interview avec le personnel d'une organisation internationale, Bukavu, 29 juin 2019; interview avec le personnel d'une ONG internationale, Bukavu, 30 juin 2019.

⁹⁷ Interviews avec des agents et des représentants de haut niveau à Kalehe-centre et à Buzi, juillet 2019; observations faites durant un atelier sur la gouvernance sécuritaire et le décret portant création du CLSP à Bukavu, 27-29 novembre 2019.

participer à ces réunions pour qu'elles soient efficaces et, d'autre part, que deux délégués de la société civile ne seraient pas nécessairement suffisants pour représenter la diversité de la société civile dans son ensemble.⁹⁸ La subtilité de cet article doit cependant être appréciée par VNGi et les représentants de la chefferie pour que le CLSP déploie sa pleine capacité.

Les FGs devraient fonctionner selon une logique pareillement flexible, susceptible de se plier aux réalités locales. À Kalehe comme à Bukavu, par exemple, les FGs sont non seulement organisés pour discuter des problèmes tournant autour de la sécurité locale mais aussi pour traiter des questions de développement local et pour décider des actions à financer en priorité par le budget participatif. Mettre le FG à contribution pour atteindre des objectifs multiples ne fait que renforcer les relations communauté-État et stimule la transparence et la responsabilité. Une décision formelle prise par le *mwami* de Buhavu en mars 2018, cependant, définit strictement la composition des FGs, donnant une rigidité inutile à ce qui devrait être flexible. Outre une longue liste d'autorités locales et de représentants de la communauté, la décision de mars 2018 mentionne cinq membres des forces de sécurité, sous l'autorité du chef local de la police.⁹⁹ Pour encourager le chef de Buloho à réunir des FGs dans le cadre de sa chefferie, l'administrateur territorial a pris une décision semblable au niveau du territoire en juin 2018. La liste des participants qualifiés dressée par l'administrateur territorial diffère de celle du *mwami*, en omettant certains et, ce qui est intéressant, en mentionnant explicitement cinq membres de la police—et non pas des forces de sécurité, ce qui aurait inclus les services de l'armée, du renseignement et de la migration.¹⁰⁰ Ni l'une ni l'autre décision ne prévoit la moindre flexibilité dans la composition du comité, au-delà des membres énumérés. En outre, leurs différences créent une certaine ambiguïté légale, et les chefs de groupement y trouvent une excuse facile pour n'organiser aucune réunion tant qu'ils peuvent prétendre ne pas savoir quelle décision suivre.

Dans le contexte de Kalehe, les FARDC (Forces armées de la République démocratique du Congo) sont assurément l'acteur étatique de la sécurité le plus important. Un des officiers responsable de la contrée mentionne cependant qu'il n'avait jamais été invité à une réunion de FG.¹⁰¹ Un chef de groupement mentionne également que, s'il a convenu que les FARDC sont des partenaires essentiels dans les questions de sécurité, elles ne sont pas invitées au FGs, ce qui a conduit certains militaires à se moquer de ce défaut manifeste dans la logique de ces nouvelles plates-formes de gouvernance sécuritaire.¹⁰² Un activiste

⁹⁸ Interview avec un ancien membre de la société civile, Kalehe-centre, 6 juillet 2019.

⁹⁹ Chefferie de Buhavu, 'Décision nr. 001 portant institutionnalisation des forums des groupements dans les sept groupements de la chefferie de Buhavu', Buhavu: Chefferie de Buhavu, 28 mars 2018 (archives de l'auteur).

¹⁰⁰ Territoire de Kalehe, 'Décision nr. 5072/012/531/BUR-AT/KLH/2018 du 04/06/2018 portant institutionnalisation des forums des groupements dans le territoire de Kalehe', 4 juin 2018 (archives de l'auteur).

¹⁰¹ Interview avec un officier haut gradé de l'armée, 9 juillet 2019.

¹⁰² Interview avec un ancien chef de *groupement*, Bukavu, 2 juillet 2019.

de la société civile formule une autre critique ; à savoir, que les chefs de groupement font un tri entre les participants de la société civile, n'invitant que ceux qui lui sont favorables et pas nécessairement ceux qui sont vraiment représentatifs des communautés : « Tout ceux qui sont là [au FG], nous ne les connaissons même pas. »¹⁰³ Un policier critique fortement ce genre de manipulation, qui mène à un manque de transmission de l'information aux citoyens :

Tout le monde devrait être représenté mais dire que certains seulement participent , ce n'est pas bon. Comme ce sont seulement les chefs qui participent, la population ne connaît rien de tout ce qui se passe. Ils ne savent rien même de ce que nous parlons ici. Si vous demandez à la population, ils ne savent rien Qui peut vous répondre de la population ? C'est seulement les chefs qui participent, mais les gens ne savent rien de ça.¹⁰⁴

La nouvelle pratique d'organiser les FGs à Buhavu, quoique sur une base irrégulière, est un pas en avant important dans le long processus d'intégration des besoins de la communauté en matière de gouvernance sécuritaire locale. Néanmoins, il semble que le but principal du CLSP et des FGs est mal compris, ignoré ou objet de manipulations. La raison principale est peut-être à trouver dans la façon dont le consortium Inawezekana a choisi d'approcher la société civile. Sachant très bien qu'il est extrêmement difficile de travailler avec des organisations de la société civile établies et de chercher à établir des relations de partenariat plus directes et plus représentatives avec les communautés, en particulier avec des groupes minoritaires et marginalisés, le consortium a décidé de rechercher plus directement l'assentiment de la communauté au travers de sa propre approche de la mobilisation communautaire. Le résultat de ce processus est le cadre de concertation.

Le cadre de concertation

Impliquer la société civile est un préalable à la plupart des programmes des ONGs et des donateurs internationaux dans l'est de la RDC. La nature fragmentée et politisée de cette région, cependant, rend la tâche difficile. Inawezekana a essayé de contourner cela en créant le cadre de concertation par une approche dirigée par ZOA qui sensibilise des groupes sociaux importants et encourage une appropriation du projet et des approches de travail démocratiques. Le cadre a été mis en place à la suite d'une série de sélections et de processus électoraux. D'abord, chaque groupement de Buhavu a réuni 40 représentants d'associations et d'organisations les plus diverses, en mettant l'accent sur les groupes marginalisés, tels que les jeunes, les femmes, les pêcheurs et les handicapés. Ces 40 représentants ont choisi parmi eux 10 personnes pour former le comité directeur de chacun des 7 groupements. Le comité a envoyé trois représentants au niveau du territoire, qui a organisé un vote pour choisir son représentant territorial. Une fois les représentants choisis, ils sont devenus les personnes de référence pour toutes les acti-

¹⁰³ Interview avec un membre de la société civile, Kalehe-centre, 5 juillet 2019.

¹⁰⁴ Interview avec un policier, Minova, 6 juillet 2019.

vités où le consortium s'engage et qui impliquent les communautés locales. En d'autres termes, ils étaient maintenant vus comme les représentants légitimes des communautés locales.¹⁰⁵ Mais tout le monde n'est pas convaincu par le processus et son résultat.

Un membre de la société civile avance que le cadre n'est pas assez large et par conséquent pas assez inclusif. Selon lui, au vu de la taille des sept groupements de Buzi, 40 membres sont tout simplement trop peu.¹⁰⁶ Un autre ajoute que certains villages ont été négligés : « Au niveau du village, c'est un vide. Il fallait commencer par la base. »¹⁰⁷ Selon lui, cela limite considérablement l'efficacité du cadre puisque, en dernier recours, n'importe quelle exécution d'une décision administrative exige la coopération des chefs de village.¹⁰⁸ Les problèmes soulevés par le processus de sélection vont plus loin. Selon un membre de la communauté musulmane, la troisième plus grande religion au Congo, leur organisation confessionnelle n'a pas encore été approchée par le consortium.¹⁰⁹ Une représentante de la société civile de Numbi se plaint également que le processus de sélection a marginalisé les communautés des Hauts Plateaux parce qu'il était organisé par les habitants du littoral de Buzi, qui ont élu leurs propres représentants, reflétant certaines des failles historiques de Buhavu et de Buzi.¹¹⁰ Elle va plus loin et dit que s'il y a certes un début de rapprochement à l'heure actuelle, le cadre et les autres organisations prétendent confédératrices de la société civile continuent à faire leurs propres activités isolément.¹¹¹

D'autres vont plus loin et accusent le cadre de ne pas faire le travail qu'il est censé faire. Un membre de la société civile dit qu'à sa connaissance, le cadre ne fait aucune coordination entre ses différents membres, et n'alimente nullement en retour les communautés.¹¹² La société civile ne parle pas que d'une seule voix, mais le cadre prétend le faire (en arguant du principe qu'il est totalement inclusif), et Inawezekana croit en cela. Un collègue de la société civile ajoute que le cadre n'est actif que quand ses activités sont financées par le consortium ; sans son appui, il ne se passe rien.¹¹³ Une autre signale la non-durabilité de cette approche : « Ce que fait VNGI, c'est bon mais quand ils vont partir, nous reviendront

¹⁰⁵ Interviews avec des membres et des cadres de la société civile, Kalehe-centre, 5 et 6 juillet 2019.

¹⁰⁶ Interview avec un membre de la société civile, Minova, 10 juillet 2019.

¹⁰⁷ Interview avec un membre de la société civile, Kalungu, 8 juillet 2019.

¹⁰⁸ Interview avec un membre de la société civile, Kalungu, 8 juillet 2019.

¹⁰⁹ Interview avec un membre de la communauté musulmane, Minova, 10 juillet 2019.

¹¹⁰ Interview avec un membre de la société civile, Numbi, 11 juillet 2019.

¹¹¹ Interview avec un membre de la société civile, Numbi, 11 juillet 2019. Cette observation est renforcée dans une interview avec un policier, Minova, 9 juillet 2019.

¹¹² Interview avec un membre de la société civile, Kalehe-centre, 5 juillet 2019; conversations régulières avec le personnel d'une ONG internationale, juin, juillet et novembre 2019.

¹¹³ Interview avec un membre de la société civile, Kalehe-centre, 5 juillet 2019; interview avec un membre d'une association de jeunes, Kalehe-centre, 5 juillet 2019.

à zéro. Nous nous rencontrons seulement quand VNGI est là. »¹¹⁴ Il y a là un défi crucial. Comme les fonctionnaires, les gens qui travaillent pour des organisations de la société civile n'ont pas de salaire permanent. Ils vivent des activités que ces organisations mettent en œuvre, activités financées principalement par des organisations internationales. Être associé ou affilié à ce genre de projets a aussi un enjeu : celui de procurer des moyens de subsistance. Entretenir ses relations avec les partenaires internationaux exige un positionnement et un investissement constant en termes de relations publiques. Les enjeux sont élevés et la concurrence féroce. Ainsi, il est commun que ceux qui ne participent pas à tel ou tel projet boycottent ses activités ou en parlent mal, et vice versa. Par exemple, le membre d'une organisation prétendument confédératrice de la société civile mentionne qu'ils tiennent des réunions hebdomadaires, rassemblant les principaux groupes représentatifs de la société civile, mais que le représentant du cadre de Inawezekana n'y vient pas. D'abord, ils demandent qui a organisé la réunion, puis, si ce n'est pas l'une des organisations internationales intégrant le consortium ARC, ils ne sont pas intéressés.¹¹⁵

Les associations de la société civile et leurs leaders excellent maintenant à se positionner dans toute une série de réseaux afin de bénéficier du plus grand nombre possible de flux financiers internationaux. Il arrive ainsi que des individus occupent plusieurs fonctions dans le même projet ou dans des organisations rivales. Un interviewé indique, par exemple, qu'un membre de haut niveau du cadre était également le conseiller à plein temps du consortium sur les questions agricoles. Plusieurs membres du cadre sont également des membres des organisations confédératrices de la société civile au niveau du groupement.¹¹⁶ Ce recyclage du personnel peut avoir des avantages en termes de mobilisation des groupes d'intérêt, mais il donne énormément d'influence à quelques figures individuelles et peut amener à de graves conflits d'intérêt, particulièrement quand ces individus poursuivent leurs propres finalités politiques.

Finalement, le fait que le cadre soit une fabrication étrangère limite considérablement son impact. Comme l'indique l'un de ses membres, « Il fallait qu'on nous mette ensemble ». ¹¹⁷ Le cadre n'existe qu'à Kalehe, où Inawezekana est en activité, mais n'entretient pas des réseaux denses et ramifiés comme le font d'autres structures de la société civile au niveau provincial et national. Comme le formule le membre d'une organisation confédératrice plus anciennement enracinée : « Nous, on le fait de la façon traditionnelle. Moi, quand je fais un rapport, je l'envoie à Bukavu. Quand lui [le membre du cadre], il fait un rapport, il l'envoie où ? Est-ce que notre province reconnaît le cadre ? Il faut que ça se passe dans le formel, et non pas dans l'informel. »¹¹⁸ Même si le cadre est la seule organisation de

¹¹⁴ Interview avec un membre de la société civile, Minova, 10 juillet 2019. Le cadre était issu de ZOA et non pas de VNGi. Ses représentants, cependant, participent à plusieurs des activités communes indépendamment de l'identité du membre du consortium qui les dirige.

¹¹⁵ Interview avec un membre de la société civile, Kalehe-centre, 5 juillet 2019; interview avec un membre de la société civile, Kalehe-centre, 5 juillet 2019.

¹¹⁶ Interview avec un membre d'une association de jeunes, Kalehe-centre, 5 juillet 2019.

¹¹⁷ Interview avec un cadre, Kalehe-centre, 6 juillet 2019.

¹¹⁸ Interview avec un membre de la société civile, Kalehe-centre, 5 juillet 2019.

la société civile invitée à participer aux activités d’Inawezekana liées à la sécurité, il n’est pas présent dans les réunions de sécurité établies depuis beaucoup plus longtemps, telles que le CLS ou le CLSe. Le même représentant dit que c’est son organisation qui est tenue au courant, ou parfois invitée aux réunions au niveau du territoire, du secteur et du groupement.¹¹⁹ Les représentants du cadre risquent ainsi de ne pas être mis au courant de certaines informations cruciales, ou d’ignorer des prises de décision concernant la sécurité locale. Pire, le fait que le cadre ne soit pas enraciné dans les communautés locales, et les ambitions personnelles de ses membres, débouchent sur son incapacité à faire ce qui est certainement son travail le plus important : relayer les informations auprès des gens.

En raison des intérêts en jeu—obtenir des ressources financières et se positionner politiquement en s’associant avec un consortium international—en très peu de temps, le cadre a cessé d’être un réseau volontairement lâche et enraciné dans la communauté, et est devenu une structure à part entière, avec une hiérarchie manifeste. Il est devenu une autre couche de la société civile, une autre organisation prétendument confédératrice, mais en réalité il fait peu de choses pour sensibiliser les communautés qu’il est censé représenter, entravant le travail de VNGi sur la gouvernance sécuritaire locale. La situation n’est pas complètement désespérée, cependant. En plus de son travail sur le CLSP et les FGs, VNGi avait également commencé à travailler sur la gouvernance relative au développement local à travers le budget participatif, qui semble avoir donné quelques fruits. Les premières réussites engrangées montrent peut-être une voie: que ce budget joue un rôle dans la sécurité locale.

Le budget participatif

Le budget participatif permet aux citoyens locaux de décider de l’affectation d’une partie de leur propre budget local et d’aider à déterminer des projets d’investissement dans leurs communautés, selon leurs propres priorités. Inventée et testée pour la première fois à Porto Alegre au Brésil en 1989, l’idée a été rapidement reprise par les grandes institutions financières et de développement et appliquée à travers le monde.¹²⁰ Au Congo, un budget participatif a été testé dans la province du Sud-Kivu en 2011, avec l’appui de la Banque Mondiale. Un an plus tard, un décret provincial l’a institutionnalisé dans les finances publiques des ETDs. Depuis 2017, Inawezekana soutient la mise en pratique de ce décret dans la chefferie de Buhavu.

Le budget participatif de Buhavu est en grande partie consacré au développement socio-économique et n’est pas censé toucher aux questions de sécurité locale. Vers la fin 2018, par exemple, le conseil élaborant le budget participatif, le Conseil local de développement (CLD), composé des sept chefs de groupement, d’organisations de la société civile et de représentants de groupes de femmes, de jeunes, de groupes confessionnels

¹¹⁹ Interview avec un membre de la société civile, Kalehe-centre, 5 juillet 2019.

¹²⁰ Osmany Porto de Oliveira, ‘La diffusion globale du budget participatif : le rôle des “ambassadeurs” de la participation et des institutions internationales’, *Participations* 1/14 (2016): 91–120.

et de cercles d'entrepreneurs actifs à Buhavu, se sont mis d'accord sur une liste de neuf projets de développement. Il s'agissait notamment de projets concernant l'eau et l'environnement, l'agrandissement d'une école, la construction et la réhabilitation de routes, et la construction d'un bureau pour un des chefs de groupement (de loin l'investissement le plus cher). Ce budget participatif s'élève à un total de 142 000 dollars, dont Buhavu couvrait 42 000 dollars, soit approximativement 30 pour cent. Le reste devait être financé par ses partenaires internationaux.¹²¹

Certains ont fait bon accueil au budget dans la mesure où il a apporté plus de transparence dans la gestion des finances de la chefferie. Un membre de la société civile admet que précédemment, « il n'y avait pas moyen de séparer la chefferie du *mwami*. »¹²² Une collègue renchérit : « En tout cas, VNGI avait amené ce qui n'était pas dans la culture de nos chefs, les gens de la chefferie. »¹²³ En même temps, cependant, elle restait sceptique quant à la capacité et à la bonne volonté de la chefferie de mettre en application ces projets. Jusqu'ici, dit-elle, ils n'ont jamais vu aucun résultat de leurs impôts, qui sont allés à la chefferie.

En théorie, le mécanisme du budget participatif pourrait être utilisé pour contribuer au financement des projets en lien direct avec les questions de sécurité locale. La police, cependant, doute de l'expérience de la chefferie en matière de sécurité. Comme un policier l'explique : « Oui, le budget participatif... Quel chef coutumier peut accepter d'aller donner les moyens à la police alors qu'il connaît que ça, c'est sa portion et personne ne peut le déranger ? »¹²⁴ Néanmoins, une fois que le *mwami* reconnaît le rôle de la police dans la sécurité locale, le budget participatif pourrait amener des changements majeurs. La pression des partenaires internationaux et de la société civile pourrait compter ici.

Il est clair que les interventions extérieures se heurtent à des difficultés importantes quand elles touchent à des structures existantes de gouvernance sécuritaire. Le mécanisme du budget participatif montre, cependant, que certains projets d'investissement—quelque modeste qu'ils soient—sont financés par la chefferie et pourraient également se consacrer à des questions de sécurité locale. Pour que cela réussisse, il faudrait faire un lobbying efficace.

¹²¹ Chefferie de Buhavu, 'Procès verbal portant les projets d'investissements retenus dans le cadre du budget participatif par la Chefferie de Buhavu pour l'exercice 2019', Buhavu: Chefferie de Buhavu, 16 novembre 2018; Chefferie de Buhavu, 'Plan annuel d'investissement de la Chefferie de Buhavu exercice 2019', Buhavu: Chefferie de Buhavu, mars 2019 (archives de l'auteur).

¹²² Interview avec un membre de la société civile, Kalungu, 8 juillet 2019.

¹²³ Interview avec un membre de la société civile, Minova, 10 juillet 2019.

¹²⁴ Participant à un groupe de travail avec des policiers, Minova, 8 juillet 2019.

6. Conclusion et considérations sur les politiques publiques

La gouvernance sécuritaire à Kalehe, et au Congo dans son ensemble, est marquée par une longue histoire de pénurie, de coercition et de fragmentation. Elle se caractérise également par une pluralité d'acteurs négociant constamment des arrangements précaires et flottants pour faire face aux pires formes d'insécurité. En outre, la gouvernance sécuritaire est prise dans un système majeur de patronage, qui fait de la sécurité et de ses institutions des sources de revenu lucratives, recherchées concurremment par des acteurs Étatiques et non-Étatiques. Il est peut-être difficile que les interventions extérieures des ONG internationales cassent ces logiques fondamentales, mais il est néanmoins important de comprendre ce qui est en jeu pour éviter les projets qui alimentent la dispute pour les ressources.

La décentralisation et la réforme de la police perturbent les arrangements existants de gouvernance sécuritaire. La décentralisation a amené certains des chefs des entités nouvellement décentralisées à imiter les anciennes pratiques Étatiques d'extraction de ressource sans fournir suffisamment de services en échange. À Kalehe et dans la chefferie de Buhavu, la décentralisation a mené à un conflit entre les autorités administratives. Ceux qui ont les moyens d'investir dans la sécurité ne sont pas en position de le faire, et n'ont pas non plus l'autorité pour le faire ; et ceux qui s'occupent activement de la sécurité et ont l'expérience requise, manquent des financements pour le faire. Si ce dilemme fondamental n'est pas résolu, les interventions extérieures risquent d'être réduites au rang de variables additionnelles que les acteurs locaux contournent, cooptent, manipulent ou sabotent, conformément à leurs propres intérêts.

L'objectif central de la réforme de la police—et de la réforme du secteur de la sécurité en général—est de promouvoir un changement radical dans la logique de sécurité, en y faisant passer l'accent de l'État à l'être humain. Cela exige une révision majeure de la gouvernance sécuritaire, ce qui est l'entreprise d'une génération parce que cela menace de miner les bases mêmes du pouvoir de ceux qui sont responsables de mettre la réforme en application. Pour les intervenants étrangers, le soutien d'une telle réforme exige d'avoir les yeux ouverts et une volonté de fer pour persévérer en dépit des reculs. Il y faut un engagement complet, profond et durable, un budget considérable et beaucoup d'expertise quant au contexte local et à sa dynamique complexe.

Le Président congolais, Félix Tshisekedi Tshilombo, et le Gouverneur du Sud-Kivu, Théo Ngwabije Kasi, ont tous les deux réaffirmé leur soutien à la réforme de la police. En dépit des difficultés, les donateurs et les organisations internationales devraient viser à les prendre au mot et à soutenir leurs plans. Pour ce faire, et avec les contraintes budgétaire et chronologiques existantes, il convient d'explorer cinq recommandations : penser

la sécurité humaine ; impliquer la police ; utiliser le CLSP et les FGs à leur pleine capacité ; consacrer une part du budget à la sécurité ; et mobiliser la chefferie.

Penser sécurité humaine

La sécurité ne devrait pas être réduite à la protection des intérêts de la nation et de l'État, et donc au combat contre les groupes armés. Elle a une dimension humaine fondamentale, directement liée aux besoins quotidiens de la population. Pour assurer la sécurité humaine, il faut penser à relever des défis concrets et trouver collectivement des solutions pratiques susceptibles d'améliorer la vie des citoyens congolais. De telles solutions n'exigent pas toujours des moyens énormes ; elles ne passent pas non plus automatiquement par les acteurs de sécurité de l'État et ne doivent pas forcément venir d'en haut. Placer une boîte à suggestions devant un commissariat de police pour recueillir des informations anonymes pour la police et installer un éclairage public sur un marché ne sont que deux exemples d'actions bon marché, mais ayant un impact réel sur la vie quotidienne. Plus vite les personnes concernées par la gouvernance sécuritaire commenceront à penser en termes de sécurité humaine, plus leurs propositions et leurs actions s'aligneront avec le principe de mettre la sécurité de la communauté au cœur de leurs initiatives. Penser la sécurité humaine est donc une première étape, fondamentale, qui est à la base des recommandations suivantes, plus pratiques.

Impliquer la police

Pour les interventions extérieures dans la gouvernance sécuritaire locale, il est de première importance d'intéresser directement la police et de l'impliquer. Certes, au début, la réticence est compréhensible, du fait du passé de la PNC en matière de droits de l'homme, mais ne pas le faire serait contre-productif. Après tout, le CLSP et les FGs sont le résultat direct de la réforme de la police et sont l'instrument principal de l'amélioration des relations police-communauté. Convaincre les chefs des ETDs et la société civile de l'objectif du CLSP et des FGs est donc aussi important que s'assurer de l'assentiment de la PNC. Cela signifie que les intervenants extérieurs devraient consacrer à leurs actions envers la police un budget comparable à celui qu'ils consacrent aux entités administratives et à la société civile. Mettre en place des programmes de formation basique aux droits de l'homme et à l'État de droit, soutenir les besoins logistiques et faciliter les collaborations police-communauté comme celles mises en œuvre par Search for Common Ground sont toutes des activités à considérer.

Utiliser le CLSP et les FGs à leur pleine capacité

Le CLSP et les FGs offrent une vraie occasion de poser les bases d'une plus grande redevabilité et d'une proximité accrue entre les acteurs de sécurité, les administrations locales et les communautés locales. Les utiliser à leur pleine capacité est donc important. Comme le montre l'exemple de Buhavu, cependant, cela ne semble pas encore être le cas. En partie,

c'est dû aux problèmes de logistique et de financement et au manque de volonté pour y consacrer le temps et l'énergie nécessaires. Cela est aussi dû à un malentendu quant à leur objectif. Au moins pour ce qui est du CLSP, les interventions extérieures devraient pouvoir aider. D'abord et avant tout, le CLSP ne remplace pas mais complète le CLS. Le CLSP se finance par le budget décentralisé de l'ETD et le fond de financement du CLSP, qui permet aux autorités locales et aux communautés de coordonner, de planifier et de rechercher des co-financements, et finalement d'intervenir dans les questions de sécurité humaine avec ses propres moyens. Le CLS, de son côté, traite des questions qui intéressent la sécurité d'État, tels que la lutte contre les groupes armés, et continue à prendre des décisions opérationnelles qui peuvent également être à l'appui des plans établis dans le cadre du CLSP.

L'expérience des précédents programmes de soutien à la réforme de la police prouve que les textes légaux doivent s'adapter à ce qui fonctionne dans la pratique, et non l'inverse. Pour les administrateurs locaux, les donateurs et les agents chargés de la mise en œuvre, la règle d'or pour maximiser le CLSP et les FGs devrait donc être de considérer les textes légaux qui les fondent comme des instruments de guidage, suffisamment flexibles pour se plier aux exigences locales du moment. Ils devraient être des outils pour faciliter la gouvernance dans des circonstances défavorables et pour donner des possibilités d'action à l'administrateur qui doit y faire face. En somme, l'esprit de la loi—communication et inclusion—doit l'emporter sur la lettre. Et, ce qui est encore plus important, la lettre ne doit pas devenir une excuse pour se dégager de ses responsabilités.

Tandis que le décret portant création du CLSP prévoit une certaine flexibilité pour son adaptation pratique, les chefs de groupement devraient se ménager une marge de manœuvre pour adapter les décisions de la chefferie et du territoire dans le cadre du FG à leurs propres besoins de sécurité locale. Les efforts de la chefferie et de ses partenaires internationaux devraient finalement être adaptés en vue de la promotion de la communication et de l'inclusion entre toutes les parties dans les questions de sécurité locale afin que chacun reste engagé et proactif. Les pratiques quotidiennes de certains administrateurs locaux en matière de sécurité, notamment certains chefs de poste et de village, pourraient servir d'inspiration pour l'administration de la sécurité dans des conditions aussi difficiles que celles prévalant à Kalehe. Finalement, il y a des leçons à tirer des expériences pilotes de la réforme de la police menées dans des villes et des municipalités où le CLSPs et les FGs fonctionnent toujours fin 2019. Mobiliser l'expertise des nombreux spécialistes congolais, qui étaient et continuent à être impliqués dans leur exécution, pourrait grandement servir à n'importe quelle nouvelle intervention extérieure dans la gouvernance sécuritaire.

Consacrer une part du budget à la sécurité

En dépit de coupes budgétaires alarmantes sur tous les fronts, il reste néanmoins une certaine marge de manœuvre dans les budgets existants pour mobiliser davantage de fonds pour financer des projets de sécurité locale. D'une part, le Fonds secret de recherche (FSR) alloue aux chefs des ETDs un budget considérable pour des dépenses liées à la sécu-

rité, et ces dépenses peuvent être engagées pratiquement à discrétion. Le FSR semble déjà s'en servir pour financer des dépenses ad hoc liées à l'organisation des réunions du CLS, mais il devrait pouvoir aller au-delà de cela et investir également dans des projets locaux favorisant la décrue de l'insécurité perçue et réelle. Pour que le FSR soit suffisamment doté, les partenaires internationaux pourraient agir dans le sens d'un renforcement de la capacité de perception fiscale de la chefferie. Les donateurs pourraient également faire du lobbying auprès du ministère des finances et du ministère du budget pour pousser le FSR à prévoir des postes budgétaires explicitement consacrés aux projets de la communauté concernant la sécurité. Dans ce cas, il est important de se rappeler que ces ministères ne sont pas immunisés contre les logiques du patronage ; le lobbying devrait ainsi prendre en considération les pratiques clientélistes dans lesquelles il risquerait de s'engager.¹²⁵

D'autre part, le budget participatif soutenu par un donateur a remporté quelques succès depuis son lancement dans le Sud-Kivu. Certes, ses fonds ont été consacrés à des projets de développement socio-économiques, mais rien n'exclut la possibilité d'affecter des fonds à un ou deux projets par an pour des initiatives concernant la sécurité. Si de telles initiatives font de la sécurité humaine et du maintien préventif de l'ordre leurs pierres angulaires, elles peuvent aussi avoir une dimension développementale importante : creuser des puits d'eau plus près des villages, installer des éclairages publics autour des marchés, remettre en État des routes comme celle reliant Kalungu et Numbi, ou fournir des repas pour les policiers en patrouille de nuit, tout cela représente des investissements intelligents qui ont un impact direct sur la vie des citoyens et des policiers, et qui devraient pouvoir être financés par le FSR ou par le budget participatif, ou une combinaison des deux.

L'article 15 du décret portant création du CLSP envisage également de mettre en place des fonds provinciaux pour financer les projets émanant des plans de sécurité locale. Ces fonds, qui donnent aux donateurs l'option d'y contribuer directement, ouvriraient un troisième horizon pour mobiliser des moyens financiers pour la sécurité locale. Cependant, sa mise en place exige que le gouverneur prenne un arrêt provincial en ce sens. Selon le ministre provincial de l'intérieur, une ébauche d'arrêt est actuellement sur le bureau du gouverneur.¹²⁶ La société civile, les partenaires et les donateurs devraient continuer de faire du lobbying pour sa signature et sa mise en œuvre subséquente. Le financement disponible actuellement n'est pas suffisant, cependant, il faut également qu'il y ait la volonté de dépenser des ressources financières pour la sécurité.

Mobiliser la chefferie

La recommandation la plus difficile à formuler est de trouver comment encourager efficacement les chefs coutumiers à jouer un rôle plus actif dans la sécurité de leurs administrés. On peut toujours essayer d'identifier un modèle existant au Congo susceptible

¹²⁵ Stylianos Moshonas, 'The politics of civil service reform in the Democratic Republic of Congo', *The Journal of Modern African Studies* 52 (2014): 251–276.

¹²⁶ Ministre de l'intérieur de la Province du Sud Kivu, discours prononcé durant un atelier à Bukavu, 27 novembre 2019.

d’inspirer les autres. Mais le Congo n’est pas le seul pays de cette région d’Afrique où les chefs coutumiers continuent de jouer un rôle important. S’inspirer des expériences des aînés des pays voisins dans les questions de sécurité peut pareillement convaincre tel ou tel *mwami* à s’engager plus. Des efforts remarquables sont déjà fournis actuellement au niveau du groupement ; par exemple, Inawezekana a invité certains chefs à participer à des ateliers dans les pays voisins et à y rencontrer leurs contreparties afin de partager des expériences et d’échanger des leçons. Convaincre le *mwami* de participer à de tels ateliers pourrait être un grand pas en avant.

En parallèle, il est tout aussi important d’aller vers des relations de travail plus propices entre les chefs des ETDs et les autorités décentralisées. Tant qu’ils sont vus comme de vrais intermédiaires, les intervenants extérieurs devraient pouvoir aider à créer le climat nécessaire pour de telles rencontres à peu de frais. Meilleures seront ces relations, plus il sera facile de travailler ensemble sur des budgets et des projets, et de conjuguer les efforts, des deux côtés, pour améliorer la sécurité locale. L’expression souvent répétée à l’occasion de la réforme de la police—« la sécurité de police est l’affaire de tous »—recèle finalement une grande part de vérité. Ceci devrait encourager les diverses autorités locales à travailler ensemble pour surmonter les obstacles.

En fin de compte, qu’en est-il de la question de l’applicabilité du décret portant création du CLSP dans un contexte rural ? En bref, pour citer un policier, « la gouvernance sécuritaire dépend de ceux qui doivent l’appliquer. »¹²⁷ En ce sens, rien n’empêche le décret portant création du CLSP d’être appliqué per se—tout dépend de la volonté de ceux qui sont censés le mettre en application. Pour les intervenants extérieurs, il est important de se fonder sur la pratique et les cadres juridiques existants. Les CLSP et le FQs, créés pour améliorer la sécurité humaine, existent non seulement dans le droit national et dans des décisions prises au niveau des territoires et des ETDs, mais également dans les pratiques urbaines—et en esprit, dans les pratiques rurales au niveau administratif le plus bas. Le CLS, dont l’objet central est la sécurité d’État, est une convention déjà ancienne et à l’échelle de toute la nation, qui complète le CLSP en traitant des risques de sécurité que ce dernier est mal armé pour traiter. Les intervenants extérieurs devraient ainsi limiter le temps et les ressources qu’ils investissent dans le soutien à des amendements à la loi existante ou à la rédaction d’une nouvelle loi. Ils ne devraient certainement pas viser à aller à l’encontre de la lettre de ces lois ; ils devraient plutôt contribuer à permettre à l’esprit de la loi de s’implanter, en préparant le terrain sur lequel ces lois s’appliquent.

127 Interview avec un policier, Minova, 6 juillet 2019.

Glossaire des acronymes, des mots et des expressions

ARC	« <i>Addressing Root Causes</i> »; fonds du gouvernement des Pays-Bas qui finance le consortium « <i>Inawezekana Kalehe</i> », un consortium de trois organisations hollandaises, ZOA, War Child Holland et VNG International
Article 15	se réfère à des pratiques d'improvisation et d'auto-défense ; l'expression provient d'un article imaginaire de la constitution de 1960 de l'État sécessionniste du Sud Kasai qui encourage ses fonctionnaires à improviser quand besoin est
AT	administrateur territorial
CLS	Conseil local de sécurité
CLSe	Conseil local de sécurité élargi
CLSP	Conseil local pour la sécurité de proximité
débrouillez-vous	aussi connu sous système D et Article 15 (voir en haut)
DFID	Département pour le développement international
ETD	Entités territoriales décentralisées
FARDC	Forces armées de la république démocratique du Congo
FG	Forum de groupement
FP	Force publique
FQ	Forum de quartier
FSR	Fonds secrets de recherche

<i>mwami</i>	chef coutumier
PAS	Plan d'action de sécurité
PLS	Plan local de sécurité
PNC	Police Nationale Congolaise
RDC	République démocratique du Congo
secteur	entité administrative décentralisée située au-dessous du territoire et au-dessus du groupement ; dirigés par un chef de secteur localement élu
SSAPR	Redevabilité du Secteur de Sécurité et la Réforme de la Police ; programme financé par le Département pour le développement international (DFID) du Royaume-Uni de 2009 à 2015 et soutenant la réforme de la police en RDC
STAREC	Plan de Reconstruction pour l'est de la RDC
Sûreté	nom de l'agence de renseignement coloniale belge

Bibliographie

- Ansorg, Nadine, Felix Haass et Julia Strasheim. « Police reforms in peace agreements, 1975–2011: Introducing the PRPA dataset ». *Journal of Peace Research* 53/4 (2016): 597–607.
- Action pour la Paix et la Concorde (APC). « Conflits fonciers et dynamiques de cohabitation sur le territoire de Kalehe. Sud-Kivu, est de la RDC ». Bukavu: Life & Peace Institute, 2012.
- . « Analyse de contexte du territoire de Kalehe ». Bukavu: Life and Peace Institute, 2009.
- Baaz, Maria Eriksson et Judith Verweijen. « Arbiters with guns: the ambiguity of military involvement in civilian disputes in the DR Congo ». *Third World Quarterly* 35/5 (2014): 803–820.
- Bangura, Ibrahim. « Democratically Transformed or Business as Usual: The Sierra Leone Police and Democratic Policing in Sierra Leone ». *Stability: International Journal of Security & Development* 7/1 (2018): 1–11;
- Biddle, Keith, « Interview with Keith Biddle ». Innovations for Successful Societies, Oral History Programme, Université de Princeton, Princeton, 2007.
- Bureau Conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme. « Rapport du Bureau conjoint des Nations Unies aux Droits de l'Homme sur les violations des droits de l'homme commises par des agents de la Police Nationale Congolaise dans le cadre de l'opération « Likofi » à Kinshasa entre le 15 novembre 2013 et le 15 février 2014 ». Kinshasa: MONUSCO, 2014. http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/LikofiReportOctober2014_fr.pdf. Consulté pour la dernière fois le 4 octobre 2019.
- Büscher, Karen. « Conflict, state failure and urban transformation in the Eastern Congolese periphery ». Thèse de doctorat, Université de Gand, Gand, 2011.
- Bizhan, Nematullah. « Building legitimacy and state capacity in protracted fragility: The case of Afghanistan ». Londres et Oxford: Commission on State Fragility, Growth and Development, 2018. <<https://www.theigc.org/publication/building-legitimacy-state-capacity-protracted-fragility-case-afghanistan>>. Consulté pour la dernière fois le 4 octobre 2019.
- Cabinet du Président, « Loi organique nr. 11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police Nationale Congolaise », Kinshasa, 2011 (archives de l'auteur).
- Cabinet du Premier Ministre. « Programme du Gouvernement ». Août 2019, Kinshasa: Cabinet du Premier Ministre, 2019 (archives de l'auteur).

- Cabinet du Premier Ministre. « Décret Nr. 13/041 du 16 septembre 2013 portant création, organisation et fonctionnement des Conseils Locaux pour la Sécurité de Proximité », Kinshasa: Cabinet du Premier Ministre, 2013 (archives de l’auteur).
- Cabinet du Gouverneur de Province (Sud-Kivu). « Discours-Programme du Gouvernement Provincial prononcé par Son Excellence Monsieur Théo Ngwabidje Kasi, Gouverneur de Province, à l’Assemblée Provinciale du Sud-Kivu ». 11 juin 2019, Bukavu (archives de l’auteur).
- Chefferie de Buhavu. « Plan de développement local de la Chefferie de Buhavu 2019–2023 ». Mars 2019 (archives de l’auteur).
- « *Plan annuel d’investissement de la Chefferie de Buhavu, exercice 2019* ». Mars 2019 (archives de l’auteur).
 - « Décision budgétaire Nr. 33 du 31 Décembre 2018 pour l’exercice 2019 ». Kalehe, décembre 2018 (archives de l’auteur).
 - « Procès verbal portant les projets d’investissements retenus dans le cadre du budget participatif par la Chefferie de Buhavu pour l’exercice 2019 ». 16 novembre 2018 (archives de l’auteur).
 - « Décision nr. 001 portant institutionnalisation des forums des groupements dans les sept groupements de la chefferie de Buhavu ». 28 mars 2019 (archives de l’auteur).
- Callaghy, Thomas M. *The State–Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*. New York: Columbia University Press, 1984.
- Cellule Technique d’Appui à la Décentralisation. « La décentralisation en bref ». 2013
- De Herdt, Tom et Kristof Titeca. « Governance with Empty Pockets: The Education Sector in the Democratic Republic of Congo ». *Development and Change* 47/3 (2016): 472–494.
- Englebert, Pierre. « Incertitude, autonomie et parasitisme : Les Entités Territoriales décentralisées et l’État en République démocratique du Congo ». *Politique Africaine* 125 (2012): 169–187.
- and Emmanuel Kasongo Mungongo. « Misguided and Misdiagnosed: The Failure of Decentralization Reforms in the DR Congo ». *African Studies Review* 59/1 (2016): 5–32.
- Greener, Beth K. « UNPOL: UN police as peacekeepers ». *Policing & Society* 19 (2009): 109–118.
- Groupement de Buzi, « Rapport du forum de groupement de Buzi organisé dans le cadre du diagnostic local et participative de sécurité ». Brouillon, sans date. (archives de l’auteur).
- Groupement de Mbinga-Nord. « Rapport du forum de groupement de Mbinga-Nord organisé dans le cadre du diagnostic local et participative de sécurité ». Avril 2018 (archives de l’auteur).

- Groupement de Mbinga-Sud. « Rapport du forum de groupement de Mbinga-Sud organisé dans le cadre du diagnostic local et participative de sécurité ». Avril 2018 (archives de l'auteur).
- Hengelela Cihunda, Joseph. « Decentralised Territorial Entities and Promotion of Local Governance under the Constitution of 18 February 2006 in the Democratic Republic of the Congo ». In *Decentralisation and Constitutionalism in Africa*. Edité par Charles M. Fombad et Nico Steytler. Oxford: Oxford University Press, 2019: 365–383.
- Henriet, Benoit. « Ordering the Wetlands: Policing and Legitimate Violence in the Leverville Concession (Belgian Congo, 1911–1920) », In: Emmanuel Blanchard, Marieke Bloembergen et Amandine Lauro (eds.), *Policing in Colonial Empires: Cases, Connections, Boundaries (ca. 1850–1970)*, Berlin: Peter Lang, 2017.
- Hoffman, Kasper et Koen Vlassenroot. « Armed groups and the exercise of public authority: the cases of the Mayi-Mayi and Raya Mutomboki in Kalehe, South Kivu ». *Peacebuilding* 2/2 (2014): 202–220.
- . « Ethnogovernmentality: The Making of Ethnic Territories and Subjects in Eastern Congo ». Thèse de doctorat. Université Roskilde, Copenhague, 2014.
- , Koen Vlassenroot et Gauthier Marchais. « Taxation, stateness and armed groups: Public Authority and Resource Extraction in Eastern Congo ». *Development and Change* 47/6 (2016): 1434–1456
- Hopkins, Steve. « More than £50million of British foreign aid was given to police in Congo despite reports they executed nine people including a child ». *Daily Mail*, 28 novembre 2014. <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2853105/More-50million-British-foreign-aid-given-police-Congo-despite-reports-executed-nine-people-including-child.html>. Consulté pour la dernière fois le 4 octobre 2019.
- Journal Officiel de la République Démocratique du Congo. « Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques ». 52e année, numéro spécial, 25 juillet 2011.
- . « Loi organique n° 10/11 du 18 mai 2010 portant fixation des subdivisions territoriales à l'intérieur des provinces ». Kinshasa: Cabinet du Président de la République, 7 juin 2010.
- . « Loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces », Kinshasa: Cabinet du Président de la République, 10 octobre 2008.
- . « Constitution de la République démocratique du Congo ». 47e année, numéro spécial, 18 février 2006.
- Kaumba Lufunda. « La formation d'une armée républicaine et d'une police nationale: situation et perspectives ». *Congo-Afrique* 470 (2012): 726–751.
- Mamdani, Mahmood. « Preliminary Thoughts on the Congo Crisis ». *Social Text*, 60 (1999): 53–62.

- Mathys, Gillian. « People on the move: Frontiers, borders, mobility and history in the Lake Kivu region, 19th to 20th century ». Thèse de doctorat. Université de Gand, Gand, 2014: 130–136.
- Ministre du Budget. « Commentaires sur les États de suivi budgétaire à fin juin 2018 (situation provisoire) ». 9 juillet 2018. <https://www.cabri-sbo.org/en/documents/comments-on-the-monitoring-statements-budget-at-the-end-of-june-2018>. Consulté pour la dernière fois le 4 octobre 2019.
- MONUSCO Stabilization Support Unit. « International Security and Stabilization Support Strategy, 2013–2017 ». 2013.
- Moshonas, Styliano. « The politics of civil service reform in the Democratic Republic of Congo ». *The Journal of Modern African Studies* 52 (2014): 251–276 .
- Mudinga Mushagalusa, Emery. « Les conflits fonciers à l’Est de la RDC: au-delà de la confrontation entre rwandophones et autochtones à Kalehe ». In *L’Afrique des Grands Lacs: Annuaire 2012–2013*. Edité par Filip Reyntjens, Stefan Vandeginste et Marije Verpoorten. Paris: Harmattan, 2013: 195–218.
- Newbury, Catherine. « Ebutumwa Bw’emiogo: The Tyranny of Cassava. A Women’s Tax Revolt in Eastern Zaire ». *Canadian Journal of African Studies* 18/1 (1984): 35–54.
- Nlandu, Thierry Mayamba .”Mapping Police Services in the Democratic Republic of Congo: Institutional Interactions at Central, Provincial and Local Levels ». IDS Research Report 71. Londres: Institute of Development Studies, 2012.
- Nzongola-Ntalaja, Georges. *The Congo: From Leopold to Kabila. A People’s History*. Londres: Zed Books, 2002.
- Oxfam. « In the Balance: Searching for Protection in eastern DRC ». Oxfam Briefing Paper 179, 27 janvier 2014. <https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/www/static/media/files/bp-in-the-balance-protection-eastern-drc-270114-en.pdf>. Consulté pour la dernière fois le 4 octobre 2019.
- Palladium. « Independent Evaluation of the Security Sector Accountability and Police Reform Programme: Final Evaluation Report”. Londres: Palladium, 2015.
- Paddon, Emily et Guillaume Lacaille. « Stabilising the Congo », Forced Migration Policy Briefing 9, Oxford: Centre des Etudes sur les Réfugiés, Université d’Oxford, 2011.
- Porto de Oliveira, Osmany. « La diffusion globale du budget participatif : le rôle des « ambassadeurs » de la participation et des institutions internationales ». *Participations* 1/14 (2016), 91–120.
- Rift Valley Institute. « Stabilization in Eastern and Central Africa: Insights from Somalia, South Sudan and the DRC ». Londres: Rift Valley Institute, 2014.
- Roes, Aldwin. « Towards a History of Mass Violence in the État Indépendant du Congo, 1885–1908 ». *South African Historical Journal* 62/4 (2010): 634–670.
- Rotmann, Philipp. « First steps towards a police doctrine for UN peace operations (2001–2006) ». *Policing and Society* 21/1 (2011): 84–95.

- Sans auteur. « Nomenclature budgétaire de la République Démocratique du Congo. Nomenclature des dépenses ». Edition 2015 (archives de l'auteur).
- . « Guide Pratique: Les Comités Provinciaux et locaux de sécurité et les Forums de Quartier ». Kinshasa, 27 February 2012 (archives de l'auteur).
- Synergie des associations des jeunes pour l'éducation civique et électorale et la promotion des droits de l'homme au Sud-Kivu-Forces Vives. « Sud-Kivu 2018: 345 personnes tuées, 881maisons attaquées par des bandits armés, 232 cas d'enlèvement et 36 cas de justice populaire en une seule année ». *SAJECEK Bulletin* 60 (23 janvier 2019).
- Schatzberg, Michael G. *The Dialectics of Oppression in Zaire*. Bloomington et Indianapolis: Indiana University Press, 1988.
- Schermuly, Allegra Clare. « Encounters between the police and the public: seize the day or practice avoidance? ». *Journal of Criminological Research, Policy and Practice* 4/2 (2018): 148–160.
- Search for Common Ground (SFCG). « Final Evaluation: Phase IV of Lobi Mokolo Ya Sika ». Novembre 2018.
- Territoire de Kalehe. « Plan d'action de sécurité: Territoire de Kalehe ». Janvier 2019 (archives de l'auteur).
- . « Décision nr. 5072/012/531/BUR-AT/KLH/2018 du 04/06/2018 portant institutionnalisation des forums des groupements dans le territoire de Kalehe ». 4 juin 2018 (archives de l'auteur).
- Thill Michel. « Police at Work in Bukavu: Negotiating Revenue-generation in Urban Pirate Markets ». In *Negotiating Public Services in the Congo: State, Society and Governance*. Edité par Tom De Herdt et Kristof Titeca. Londres: Zed Books, 2019.
- Thill, Michel, Robert Njangala et Josaphat Musamba. « Putting everyday police life at the centre of reform ». Policy briefing, Londres: Rift Valley Institute, 2018
- Vansina, Jan. « A Comparison of African Kingdoms ». *Africa: Journal of the International African Institute* 32/4 (1962): 324–335.
- Verweijen, Judith. « Violent Cities, Violent Society: Analyzing urban violence in the eastern Congo ». Londres: Rift Valley Institute, 2019.
- . « Stable Instability: Political settlements and armed groups in the Congo ». Londres: Rift Valley Institute, 2016.
- . « Military business and the business of the military in the Kivus ». *Review of African Political Economy* 40/135 (2013): 67–82.
- et Claude Iguma. « Understanding Armed Group Proliferation in the Eastern Congo ». Londres: Rift Valley Institute, 2015.
- Vlassenroot, Koen, Emery Mushagalusa Mudinga et Kasper Hoffmann. « Contesting Authority: Armed rebellion and military fragmentation in Walikale and Kalehe, North and South Kivu ». Londres: Rift Valley Institute, 2016.

Vogel, Christoph et Josaphat Musamba. « Recycling Rebels? Demobilization in the Congo ».

Londres: Rift Valley Institute, 2016.

Young, Crawford et Thomas Turner. *The Rise and Decline of the Zairian State*. Londres: The University of Wisconsin Press, 1985.

