



ROYAL DANISH DEFENCE COLLEGE

DOSSIER

Février 2018

MISSION DE POLICE DE L'UE ET MISSION DE CONSEIL ET D'ASSISTANCE DE L'UNION EUROPEENNE EN MATIERE DE REFORME DU SECTEUR DE LA SECURITE DANS LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO: SUCCÈS, LACUNES ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS

Par Gitte Højstrup Christensen, Collège Royal Danois de la Défense - Thomas Mandrup, Collège Royal Danois de la Défense

Le présent dossier a été rédigé dans le cadre du projet de l'IECEU (Improving the Effectiveness of the Capabilities in EU Conflict Prevention) (Améliorer l'Efficacité des Capacités de l'EU dans la Prévention des Conflits) financé par le programme de Recherche et d'Innovation de l'Union Européenne, Horizon 2020 (Convention de subvention no. 653371). Le contenu de ce dossier reflète le point de vue des auteurs et la Commission Européenne ne peut être tenue pour responsable de l'utilisation qui pourrait être faite des informations qu'il contient.

Mission de police de l'UE et mission de conseil et d'assistance de l'Union Européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité dans la République Démocratique du Congo : Succès, lacunes et enseignements tirés

Dossier par Gitte Hoejstrup Christensen, Collège royal danois de la défense Elisa Norvanto, Université Nationale de Défense finlandaise
Thomas Mandrup, Collège royal danois de la défense

Copenhague, février 2018

© Collège Royal Danois de la Défense

Tous droits réservés. La reproduction mécanique, photographique ou autres formes de reproduction artificielle de tout ou parties du présent dossier n'est autorisée qu'avec accord préalable avec la Défense Danoise et Copy-Dan. Toute autre utilisation sans l'approbation préalable écrite du Collège Royal Danois de la Défense est interdite par la loi danoise sur les droits d'auteur à l'exception de courts fragments destinés à être utilisés dans des revues.

Collège Royal Danois de la Défense

1, Ryvangs Allée

DK-2100 Copenhague

Danemark

Téléphone : +45 728 17000

Courriel : fak@fak.dk

Rédactrice en chef: Anja Dalgaard-Nielsen, Directrice de l'Institut de la Stratégie

Examen à l'interne par les pairs

Mise en page: Collège Royal Danois de la Défense

ISBN : 978-87-7147-242-4

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	4
Cartographie du conflit	5
Les missions EUPOL et EUSEC	6
Succès et lacunes.....	7
Enseignements tirés	8

Introduction¹

Les guerres civiles congolaises sanglantes, qui ont duré de 1996 à 2003, ont représenté certaines des plus graves tragédies humanitaires que le monde ait connues, avec près de 5,4 millions de vies perdues² et un déplacement massif de population et des pénuries alimentaires.³ Ce fut le conflit le plus meurtrier de l'histoire contemporaine de l'Afrique, incluant deux cycles de combat impliquant les armées d'au moins six autres pays.⁴ En 2011, Channel Research a mis en évidence trois composantes principales jetant de l'huile sur le feu de la violence et de la fragmentation en République démocratique du Congo (RDC): (1) griefs ethniques et identités conflictuelles; (2) les effets de l'effondrement de l'État, y compris les luttes de pouvoir entre élites; et (3) les conflits sur les ressources.⁵ Jusqu'à la crise constitutionnelle de 2016-2017, certains progrès ont été constatés, mais la situation actuelle la RDC est caractérisée par l'incertitude et l'instabilité.

L'Union Européenne (UE) s'est impliquée dans les conflits en RDC depuis 2002 et a été, et continue d'être, l'un des donateurs internationaux les plus importants en RDC à travers son aide humanitaire, ainsi que ses programmes de réhabilitation et de renforcement des capacités.⁶ Cependant, la RDC a été rétive aux réformes et l'UE a eu du mal à mettre en œuvre avec succès ses initiatives de réforme du secteur de la sécurité (RSS). Certains informateurs, interrogés dans le cadre du projet Amélioration de l'efficacité des capacités dans la prévention des conflits par l'UE (IECEU), sont allés jusqu'à considérer que le projet de l'UE était un échec, tandis que d'autres informateurs clés ont contesté le principe que, dans certaines situations, il est préférable de faire quelque chose que de ne rien faire.⁷ Au cours des trois dernières années, l'UE a réduit son engagement en RDC et a réorienté son attention sur les régions du nord de l'Afrique, à la place, déplaçant ainsi ses principales priorités vers les risques de sécurité associés aux migrations, aux conflits et à la radicalisation dans les zones proches des frontières extérieures de l'UE.⁸

Le présent dossier vise à analyser et évaluer l'efficacité des deux missions de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) de l'UE en 2005 en RDC. Il s'appuie sur les données

1) Ce document est basé sur les recherches et résultats du projet IECEU, livrables: 3.1, 3.4, 3.5, 3.6 et 3.7. Pour consulter les livrables complets, allez à http://www.ieceu-project.com/?page_id=197

2) Labda, Amani: "Joint evaluation of peacebuilding and prevention in the DRC", synthesis report (2011). Channel Research, p. 24. <https://www.oecd.org/countries/congo/48859543.pdf>

3) IRIN: "Civil war cause of massive displacement, food shortage" (2005). Consulté le 20 janvier, 2018. <http://www.irinnews.org/report/56838/congo-civil-war-cause-massive-displacement-food-shortage>

4) Burke, Jason: "Congo violence fuels fears of return to 90s bloodbath" (2017). The Guardian. Consulté le 22 janvier 2018. <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/30/congo-violence-fuels-fears-of-return-to-90s-bloodbath>

5) Channel Research: "Joint evaluation of peacebuilding and prevention in the DRC" (2011). Annexes du rapport de synthèse, vol. 2, p. 396. https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/2011_06_Vol2_Synthesis_Report_Annexes.pdf

6) IECEU D3.1 (2017), p. 7.

7) IECEU D3.5 (2017), p. 3.

8) IECEU D3.1 (2017), p. 7.

empiriques recueillies et analysées par l'IECEU, qui incluent des entretiens et un travail effectués directement sur le terrain. La structure de ce dossier est la suivante: Premièrement, il fournit un bref aperçu de l'histoire congolaise, les bases du conflit actuel dans la région et l'implication de l'UE à cet égard. Deuxièmement, il décrit les objectifs et les obstacles en termes de défis internes et externes rencontrés par la mission de police de l'Union Européenne (EUPOL) et la mission de l'UE chargée de fournir du conseil et une assistance pour la réforme du secteur de la sécurité dans le République Démocratique du Congo (EUSEC). Troisièmement, il analyse et expose les insuffisances stratégiques et opérationnelles de ces missions et les enseignements tirés. L'objectif de ce dossier est d'analyser la contribution des deux missions à la situation de sécurité globale dans la région. Sur la base de ces intentions, la question suivante est posée: **Pourquoi les missions EUPOL et EUSEC n'ont pas atteint leurs objectifs et peut-on tirer quelques enseignements de leurs lacunes ?** Cette étude ne tient ni compte, ni n'inclut, tous les facteurs et éléments nécessaires pour répondre à cette question, mais met en évidence les résultats les plus significatifs du projet IECEU dans ce cas.

Cartographie du conflit

L'histoire de la violence en RDC est extrêmement complexe et a de nombreux aspects, que ce court dossier est incapable de couvrir. Cependant, un bref aperçu de la dynamique alimentant le conflit permet de fournir une idée de ce qui a conduit aux deux guerres congolaises et du type de tension qui continue d'exister dans le pays à ce jour. Pour une description détaillée du contexte historique, voir le livrable 3.1⁹ du projet IECEU.

Lorsque la RDC a obtenu son indépendance en 1960, l'espoir était grand et le pays semblait se diriger vers un avenir prospère en tant qu'État souverain. Néanmoins, la RDC est restée dépendante des capacités techniques de son ancien colonisateur, la Belgique, qui avait failli dans son devoir d'éducation de l'élite de la RDC sur la façon de gouverner un Etat moderne.¹⁰ De plus, des officiers belges ont continué à servir dans l'armée de la RDC, et nombre de fonctionnaires belges conservèrent également leurs postes dans les institutions de l'État, tout comme l'économie était pour sa plus grande part possédée et dirigée par l'ancien colonisateur. Ces dispositions allaient définir en grande partie la dynamique de conflit qui a affecté la RDC jusqu'à nos jours.¹¹

Des désaccords entre le président et le premier ministre éclatèrent peu de temps après que la RDC eut obtenu son indépendance, conduisant en fin de compte à l'assassinat du premier ministre et à la mutinerie de l'armée congolaise en 1961. Quatre ans plus tard, le président et le nouveau premier ministre furent renversés par un coup d'État. De 1965 à 1997, la RDC connut un seul et même président, Mobutu, qui mit en œuvre une politique dont le résultat fut une détérioration accrue de l'économie, provoquant ainsi des soulèvements de soldats non

9) IECEU D3.1 (2017). http://www.ieceu-project.com/?page_id=2993

10) Ibid., p. 10.

11) Ibid.

rémunérés et une fragmentation continue du pays.¹² Les guerres congolaises qui suivirent (1996-1997 et 1998-2003) ont vu l'implication de divers acteurs militaires externes, venant ajouter une strate aux conflits internes.¹³ La fragmentation de la RDC s'est ainsi développée pendant plusieurs années. Depuis la première guerre congolaise en 1996, « un certain nombre d'acteurs engagés dans le conflit ont utilisé ce dernier comme un moyen pour obtenir de l'influence pour eux-mêmes et leurs groupes respectifs, souvent en réponse à de nombreuses années de marginalisation. La guerre devint un moyen efficace pour acquérir cette influence ».¹⁴

Les missions EUPOL et EUSEC

Après la signature en 2002 du Programme Indicatif National, l'UE accrut son implication dans la région et le premier déploiement de sa Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC), l'opération Artemis,¹⁵ fut une mission militaire lancée en 2003 pour empêcher l'escalade d'un conflit ethnique. Cette mission fut un succès dans la mesure où elle a rempli son mandat et atteint ses objectifs en raison d'une définition étroite et réaliste de ce mandat et d'une limitation du temps d'intervention.¹⁶ Deux ans plus tard, l'UE déploya deux missions civiles supplémentaires en RDC : EUPOL et EUSEC. EUPOL visait à former la police et l'armée congolaises dans le cadre de la RSS et a pris fin en 2014.¹⁷ EUPOL concernait la RSS de la police congolaise et il a été mis fin à la mission en 2014. EUSEC concernait la RSS des forces

armées initiée après la signature des deux accords de paix. Cette mission a pris fin en 2016. Les deux missions ont contribué à la tenue des élections nationales en 2006 et 2011.¹⁸ Les missions EUSEC et EUPOL furent établies comme une tentative d'aide à la mise en œuvre d'un accord de paix complexe et d'assistance dans le cadre des efforts de (re)construction de l'État en RDC, et non pas à la suite d'une recrudescence des conflits et de la violence. De plus, les deux missions de renforcement des capacités furent également organisées dans le cadre d'un vaste effort international où de nombreux acteurs ont été activement impliqués en même temps.¹⁹

La mission EUPOL était initialement composée d'un personnel international de 29 personnes chargé de superviser les performances de l'Unité de Police Intégrée Spécialisée de 10 000 hommes formée par l'UE à des fins, tout particulièrement, de contrôle des émeutes. L'objectif d'EUPOL changea avec le temps, car il n'y avait pratiquement pas de police en RDC au début de la mission. La première tâche de la mission fut de s'assurer que la police était capable de

12) BBC NEWS: "Democratic Republic of Congo profile – Timeline" (2017). Consulté le 24 janvier 2018. <http://www.bbc.com/news/world-africa-13286306>

13) IECEU D3.1 (2017), p. 17.

14) Ibid., p. 33.

15) Opération Artemis: http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/index_en.htm

16) IECEU D3.7 (2017).

17) Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS).

18) IECEU D3.1 (2017), p. 6.

19) IECEU D3.7 (2017).

gérer des élections.²⁰ L'EUPOL joua un rôle clé dans la formulation du programme de réforme du secteur de la justice et portait une attention particulière sur la formation et les questions liées à la sensibilisation au genre et aux droits humains.²¹ L'un des plus grands obstacles de l'EUPOL fut que 15 mois aient été nécessaires entre l'établissement de la mission et le moment où celle-ci put finalement être opérationnelle, en raison de désaccords internes à Bruxelles sur la taille et la durée de la mission.²² En général, la mission EUPOL a été critiquée parce qu'elle avait trop axé son attention sur les risques, ce qui, en retour, a diminué son efficacité globale, car elle ne fut pas conçue de manière suffisamment adaptée à la situation en RDC, mais plutôt comme une mission standard organisée selon un modèle préétabli.²³

La mission EUSEC consistait en une équipe internationale de 10 personnes assignées à un double objectif, qui était, d'une part, d'aider le gouvernement de la RDC à reconstruire son armée, afin qu'il puisse sécuriser le territoire national, les institutions et les citoyens et, d'autre part, d'aider l'armée à créer un système de carte de paiement et d'identité biométrique, visant à prévenir la corruption et le détournement de fonds.²⁴ Dès le début, le programme de la mission EUSEC butta sur la difficulté fondamentale de mise en place d'un programme de RSS en plein milieu d'une guerre, résultant en un certain nombre de compromis faits, qui ont détourné la mission de ce qui était considéré comme étant de bonnes pratiques déontologiques.²⁵ Une autre difficulté rencontrée par EUSEC était la faiblesse des salaires perçus par les soldats du gouvernement. Il était presque impossible pour une famille de subvenir à ses besoins sur la base d'un tel salaire, ce qui conduisait les soldats à devoir trouver des sources complémentaires de revenu.²⁶ Il était difficile pour la mission EUSEC de naviguer dans cet environnement, en particulier avec une rotation fréquente du personnel, embauché et amené avec peu ou sans expérience ni réseau en RDC.

Succès et lacunes

Les engagements de l'UE dans le cadre de la PSDC en RDC ont été couronnés de succès dans certains domaines et ont échoué dans d'autres. Les déploiements en RDC peuvent être considérés comme des points de référence pour l'approche globale de l'UE, en ce sens que c'était la première fois que la PSDC était mise à l'essai, ce qui donna à l'UE l'occasion de tester son ambition de devenir un acteur mondial de premier plan.²⁷ En tant que le premier en son genre, il y avait quelques défis qui, avec le recul, auraient

20) IECEU D3.6 (2017).

21) IECEU D3.5 (2017), pp. 63-64.

22) Ibid., p. 64.

23) Ibid.

24) Ibid., p. 69.

25) Ibid.

26) Ibid.

27) IECEU D3.7 (2017).

bien pu être évités, y compris une divergence de taille entre le cours des événements au siège de l'UE à Bruxelles et celui sur le terrain en RDC.²⁸ Plus précisément, « il y avait une incohérence entre la planification de la mission et les ambitions stratégiques générales, d'une part, et les budgets disponibles et les réalités opérationnelles, de l'autre. »²⁹ Cela a conduit à ce que les deux missions souffrent d'objectifs opérationnels irréalistes, qu'elles n'ont pu atteindre conséquemment. Sur le terrain, les engagements de la PSDC ont été menés par un personnel de l'UE avec une connaissance insuffisante du contexte historique de la RDC et de la dynamique du conflit.³⁰ En outre, « des temps de réponse prolongés, de la part aussi bien de l'UE que de ses partenaires congolais réticents, ont conduit au retard et à la suspension de projets, entravant la mise en œuvre sur le terrain ».³¹

En ce qui concerne l'accomplissement de leur mandat, les deux missions militaires, l'Opération Artemis et EUFOR RDC (cette dernière a été déployée en 2006 dans le cadre de la sécurisation des premières élections),³² ont atteint leurs objectifs, tandis que les deux missions civiles, EUPOL et EUSEC, ont eu moins de succès, ce dont témoigne la situation tendue actuellement en RDC.³³ Les deux opérations militaires avaient des mandats étroits et réalistes ainsi que de courtes périodes de déploiement,³⁴ mais elles n'ont pas réussi à avoir un impact stratégique significatif sur la situation de sécurité générale en RDC. EUPOL et EUSEC se sont vues confier des objectifs irréalistes, qu'elles ont en conséquence partiellement failli à atteindre.³⁵ Cependant, les deux missions civiles ont eu un impact positif sur les aptitudes du secteur de la sécurité à gérer la sécurité pendant les élections de 2006 et 2011.³⁶

Enseignements tirés

Les missions EUPOL et EUSEC ont toutes les deux réussi à mettre en œuvre un certain nombre d'initiatives sur le terrain, mais elles n'ont pas réussi à atteindre d'importants objectifs stratégiques et opérationnels. Les deux missions peuvent être décrites comme trop ambitieuses et irréalistes, en plus d'être dirigées par un personnel détaché tournant qui n'était pas bien préparé avant son arrivée aux missions. Il est difficile d'isoler une raison unique et essentielle

28) Ibid.

29) Christensen, G., Kammel, A., Norvanto, E., Ruohomäk, J., Mandrup, T. and Peen Rodt, A.: "Successes and Shortfalls of European Union Common Security and Defence Policy Missions in Africa: Libya, South Sudan, the Democratic Republic of the Congo and the Central African Republic" (2018). The Royal Danish Defence College, p. 10. <http://www.fak.dk/publikationer/Documents/Successes%20and%20Shortfalls%2004.pdf>

30) IECEU D3.7 (2017).

31) Christensen, G. et al. (2018), p. 10.

32) EUFOR RCD. http://www.eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eufor-rd-congo/index_en.htm

33) Loffmann, Robert: "The year the DRC would like to forget" (2017). News24. Consulté le 25 janvier 2018. <https://www.news24.com/Africa/News/2017-the-year-the-drc-would-like-to-forget-20171204>

34) IECEU D3.5 (2017).

35) IECEU D3.7 (2017).

36) IECEU D3.1 (2017), p. 17.

pour laquelle les deux missions ont failli dans l'accomplissement de leurs objectifs, mais ce document pointe vers quatre principales lacunes sur la base des conclusions du projet IE-CEU : (1) mauvaise communication, (2) timing, (3) manque de connaissances et (4) attentes irréalistes. Le premier point est basé sur l'absence de correspondance entre les décideurs au siège de l'UE et le personnel international chargé de la mise en œuvre des missions en RDC. Dans l'ensemble, il y avait une rupture entre les objectifs de la mission et la réalité du terrain. Le deuxième point fait référence à la longue durée nécessaire pour que la mission devienne opérationnelle en raison de désaccords internes à Bruxelles. Le troisième point renvoie à la conclusion que l'UE n'a pas incorporée suffisamment de connaissances locales dans le processus de planification et d'exécution, mais qu'elle a plutôt conçu la mission sans chercher à comprendre en profondeur la complexité du conflit.³⁷ Le dernier point fait référence à une divergence entre le cours des événements à Bruxelles et celui sur le terrain en RDC. Il y avait une incohérence entre la planification de la mission et les ambitions stratégiques globales, ainsi qu'entre le budget mis à disposition et les réalités opérationnelles.

Les missions EUPOL et EUSEC ont en commun le fait qu'elles ont été conçues selon un équilibre irréaliste entre ambitions et ressources disponibles. Elles ont été planifiées et exécutées du haut vers le bas, sans chercher à inclure suffisamment de connaissances locales sur la situation sur le terrain.³⁸ Au lieu de cela, les deux missions ont été élaborées selon un cadre préétabli et standard de conception de projet, qui ne correspondait en rien aux besoins de la RDC. L'UE pourrait sans doute ne pas être capable de prévenir, de mettre fin ou de transformer les conflits toute seule en RDC, mais elle choisit où, quand et comment s'engager. En basant ces décisions sur une prise en compte sage et attentive des points mentionnés ci-dessus, l'UE serait en mesure d'accroître l'efficacité des missions, ce qui profiterait à la fois à Bruxelles et aux gens sur le terrain.³⁹

37) Ibid.

38) IECEU D3.7 (2017).

39) IECEU D3.7 (2017); Christensen, G. et al. (2018), p. 11.