

# Placer le quotidien de la police au cœur de la réforme à Bukavu

PAR MICHEL THILL, ROBERT NJANGALA ET JOSAPHAT MUSAMBA



Vestiges du programme de réforme de la police financé par le Royaume-Uni sur la porte d'un chef de quartier, Bukavu, octobre 2016.

## Points saillants

- Malgré la continuation de la réforme, la police congolaise reste en grande partie à l'image de l'État : dans la plupart des cas, elle ne rend aucunement compte de ses actes aux individus au service desquels elle est censée œuvrer, et elle constitue un outil servant à extraire des ressources et à protéger les intérêts des élites.
- La tracasserie policière, si elle est loin d'être socialement acceptée, s'inscrit dans une longue tradition de stratégies de survie informelles employées tant par les institutions étatiques vétustes que par leurs employés.
- Malgré un certain nombre de réussites, les programmes de réforme de la police financés par des donateurs n'ont pas suffisamment pris en compte l'économie

politique de la police et la manière dont leurs initiatives de réforme pourraient impacter les incitatifs institutionnels et les intérêts non divulgués.

- Néanmoins, quelques initiatives précieuses de la réforme—comme les principes de la police de proximité et les plateformes de rencontre entre policiers et civils mises en place à son titre—persistent à des degrés divers, et peuvent servir comme points de départ dans les futures réformes.
- La prise en compte des expériences et points de vue des agents de police pourra servir à éclairer de futurs efforts de réforme modestes mais réalisables et à fort impact, en intégrant certains aspects que les programmes de réforme de grande ampleur ont laissés derrière eux.

---

## Introduction

Depuis les années 1990, le concept de Réforme du secteur de la sécurité (RSS) fait partie intégrante des programmes de reconstruction post-conflit, de rétablissement de l'autorité de l'État et de développement. Cependant, au final, rares sont les réformes qui ont abouti. Les études consacrées aux tentatives de réforme expliquent ces résultats décevants de plusieurs manières : recours à une stratégie descendante (« top-down ») ou dictée par les donateurs ; mise en avant de solutions techniques à des problèmes fondamentalement politiques ; manque de légitimité des programmes au niveau local ou manque d'adhésion au niveau national ; et manque de capacités permettant à l'État d'entreprendre une réforme de grande envergure.<sup>1</sup>

En République démocratique du Congo (RDC), à l'issue de la Deuxième Guerre du Congo (1998–2003), la réforme de la police a joué un rôle essentiel dans les efforts d'édification de l'État et de renforcement de la gouvernance.<sup>2</sup> Cependant, bien que certaines réformes aient porté leurs fruits, la Police Nationale Congolaise (PNC) reste en grande partie à l'image de l'État : dans la plupart des cas, elle ne rend aucunement compte de ses actes aux individus au service desquels elle est censée œuvrer, et elle constitue un outil servant à extraire des ressources et à protéger les intérêts des élites.<sup>3</sup>

La police étant l'une des principales institutions de l'État, il est impossible de la réformer sans améliorer considérablement le cadre de gouvernance plus général dans lequel elle s'inscrit. Tout en reconnaissant ce défi systémique majeur, le présent document suggère qu'une réforme de la police pourrait permettre de tirer des avantages certes modestes mais efficaces. En mettant l'accent sur le travail et le mode de vie du personnel de police au quotidien, les futures réformes pourraient contribuer à transformer le comportement de la police là où cela compte sans doute le plus : dans la rue et dans les postes de police, autrement dit à l'interface entre la police et la population.

Pour la plupart des policiers, le travail quotidien est tributaire de trois facteurs interdépendants : leurs conditions de travail, leurs conditions de vie, et la manière dont ils se sentent valorisés au sein de la société. La question du salaire fait la jonction

entre ces trois facteurs. Les personnels de police considèrent que le problème du salaire, insuffisant ou inexistant, est à la base de leur lutte pour la survie, qu'il justifie le harcèlement des civils et qu'il nuit au respect que ces agents devraient susciter.<sup>4</sup> Un officier de police a ainsi déclaré :

Si je ne me débrouille pas et me laisse sale, personne ne peut me respecter. Mais quand on apporte la dotation, on nous donne les tenues, on entre dans la rue en train de travailler et nous sommes propres avec un bon salaire à la fin du mois, personne ne peut nous négliger.<sup>5</sup>

Ce type de remarques illustre bien la nécessité d'être à l'écoute du vécu, des soucis et des préoccupations des policiers ordinaires, hommes et femmes, qui subissent tout le poids du travail quotidien incombant à la police, et de veiller à ce que les efforts de réforme s'appuient sur ces enseignements. Basé sur sept mois de recherches qualitatives sur la PNC menées à Bukavu entre 2016 et 2017, le présent briefing fait valoir que des réformes de la police plus ciblées, dictées par les acteurs locaux, peuvent être propices au changement, et souvent d'une manière plus durable—et plus viable financièrement—que les grands programmes d'appui aux réformes dictés par les donateurs qui ont été précédemment mis en place.

## Contextualiser la police en RDC<sup>6</sup>

Pour mieux comprendre les conditions de travail et de vie des personnels de police au quotidien, il est essentiel d'étudier le contexte historique et politique des activités de la police en RDC. Depuis l'époque de l'État Indépendant du Congo (1885–1908), les forces de l'ordre étatiques entretiennent des relations tumultueuses avec la population. Elles se livrent régulièrement à des exactions, à des vols et à des actes d'oppression violente. Ces relations difficiles sont avant tout le résultat du caractère oppressif du gouvernement depuis le roi belge Léopold II, qui continue à se faire sentir aujourd'hui. La branche coercitive de l'État, à savoir l'armée et la police, a contribué à faciliter cette oppression.<sup>7</sup>

Ensuite, la situation de déclin socioéconomique dans laquelle se trouve le Congo depuis le milieu des années 1970 et l'impact de ce déclin sur le bon fonctionnement des institutions

---

étatiques ont exacerbé cette tendance, réduisant les revenus de l'État et entraînant l'apparition d'une économie informelle importante. À court d'argent, le Président Mobutu a pour ainsi dire ordonné à ses forces de l'ordre de vivre aux dépens de la population, suivant la fameuse formule de l'article 15 imaginaire de la Constitution : « Débrouillez-vous pour vivre. »<sup>8</sup>

Enfin, un dernier facteur contribuant à ces relations difficiles est la logique du clientélisme qui se retrouve dans toutes les institutions étatiques congolaises—certes dans une mesure plus ou moins grande. Des agents faisant office de parrains procurent à leurs clients un accès à des opportunités de générer des revenus en échange de leur loyauté et d'une partie des ressources. Les institutions de l'État sont ainsi devenues des structures génératrices de rentes, les ressources et les fonctions de l'État étant exploitées à des fins privées.<sup>9</sup>

Aujourd'hui, cette logique néo-patrimoniale reste très présente dans la plupart des institutions étatiques désœuvrées, et notamment au sein de la police. Conjugué à une histoire marquée par l'oppression, l'impunité et un climat permissif, ce système de gouvernance incite la police à commettre au quotidien des actes de harcèlement généralisés contre la population afin d'en extraire des revenus. De telles pratiques, si elles sont loin d'être socialement acceptées, outre le fait qu'elles servent à défendre les intérêts bien ancrés des élites, s'inscrivent dans une longue tradition de stratégies de survie informelles employées tant par les institutions étatiques vétustes que par leurs employés.<sup>10</sup>

De nombreuses pratiques de ce type servent à générer des revenus. La plus connue d'entre elles est sans doute le « rapportage » : les policiers versent chaque semaine une somme d'argent à leurs supérieurs, lesquels doivent payer leurs propres supérieurs, l'argent remontant ainsi plusieurs niveaux de hiérarchie. Pour les officiers subalternes, le moyen le plus commun de se procurer les fonds nécessaires à leur « rapportage financier » est de harceler la population. Un officier de police a ainsi expliqué que « travailler, c'est tracasser ». <sup>11</sup> Bien évidemment, la population dans son ensemble, ainsi que la plupart des policiers, condamnent cette forme de taxation informelle. Mais bien que les policiers aient certaines

objections morales, le sentiment qui l'emporte est la nécessité, d'une part, de compléter leurs revenus pour parvenir à joindre les deux bouts, et, d'autre part, d'éviter la sévère punition qui les attend s'ils ne respectent pas les ordres de leurs supérieurs—mutation vers un poste sans opportunités de revenu, la détention ou même la suspension.

Le comportement et les interactions des officiers de police et des citoyens ne sont toutefois pas prédéterminés par ces conditions structurelles. Chaque policier et chaque citoyen est en mesure de choisir le comportement à adopter. Les civils versent de l'argent pour ne plus se faire harceler, mais aussi pour s'assurer de continuer à bénéficier de services publics essentiels. Dans ce sens, les civils reproduisent le mode de fonctionnement des institutions de l'État—et en deviennent même partie intégrante.<sup>12</sup>

Pour la police, le « rapportage », conjugué aux contributions versées à titre volontaire et aux mécanismes de génération de revenus moins agressifs tels que l'imposition de droits donnant accès à des services policiers spécifiques, est primordial pour maintenir l'institution à flot. Ainsi, à l'intérieur du poste de police, les citoyens doivent payer pour couvrir le coût du papier, des stylos et du carburant. À l'extérieur, les policiers taxent les automobilistes, les camionneurs, et les exploitants d'étals de marché en bord de route. En même temps, il arrive que les citoyens, lorsqu'ils sont satisfaits, rémunèrent les policiers de leur plein gré, ou parce qu'ils sont amis ou de leur famille. Un commandant a ainsi donné le conseil suivant à ses troupes :

« N'exigez pas ; si vous parlez bien avec les gens, s'ils écoutent, ils donnent quelque chose. »<sup>13</sup> Ce type de pratiques garantit la pérennité des services de police. Pourtant, rares sont les programmes d'appui aux réformes de la police qui tiennent compte de cet aspect.

## **Durabilité des réformes : le cas du programme SSAPR**

L'une des initiatives de réforme de la police les plus ambitieuses jamais mises en œuvre en RDC est le programme SSAPR (*Security Sector Accountability and Police Reform* / Redevabilité du Secteur de la Sécurité et Réforme de la Police), d'un coût de 60 millions de livres sterling, lancé en 2009 par

---

le *Department for International Development* (DFID, Département du Développement International) du Royaume-Uni. L'objectif du programme SSAPR était de transformer les forces de police congolaises en une police de proximité (PdP), en partant d'une philosophie et d'une stratégie de travail policières axées, entre autres, sur un partenariat avec la population et sur la redevabilité. Son budget considérable et sa cible géographique, à savoir Bukavu (tout comme les villes de Matadi et Kananga), en font une étude de cas pertinente pour illustrer les défis de la durabilité en matière de réforme de la police. Le programme SSAPR s'est appuyé sur une stratégie double, axée à la fois sur l'offre et la demande de la réforme. Il a encouragé une réforme institutionnelle et le renforcement des capacités au plus haut niveau tout en organisant de vastes campagnes de sensibilisation et en instaurant des plateformes permettant à la police, aux administrations urbaines et au public de se réunir.<sup>14</sup>

Malgré ses ambitions, et alors qu'une prorogation de cinq années avait été prévue, le programme a pris fin prématurément. L'opération Likofi menée à Kinshasa, une campagne de répression brutale des bandes de jeunes menée par la police de la capitale en 2013 et 2014, a provoqué un tollé international en raison de violations des droits de l'homme perpétrées par la PNC. Même si le Royaume-Uni n'avait jamais apporté aucun soutien aux forces de police de Kinshasa, le programme a été clos, à la plus grande frustration d'un bon nombre d'entités, dont le personnel du DFID et du programme SSAPR.<sup>15</sup>

Néanmoins, le programme SSAPR a enregistré un certain nombre de réussites de 2010, année de son lancement, jusqu'au début de 2015, lorsqu'il a cessé de fonctionner. Ainsi, une série de lois et décrets essentiels régissant la police a été adoptée, et plus de 1 500 officiers de police ont suivi une formation aux principes de PdP dans ses trois villes pilotes. Au moins à Bukavu, ces principes restent bien présents parmi certains policiers.

En outre, certaines des plateformes de rencontre entre policiers et civils mises en place au titre du SSAPR continuent aujourd'hui de fonctionner, certes de manière sporadique et ponctuelle. Appelées « Forums de quartier » (FQ) au niveau des quartiers et « Comités locaux pour la sécurité de proximité » (CLSP) à l'échelon administratif

municipal supérieur de la commune, ces plateformes réunissent les personnels de police, les administrateurs et les dirigeants de la société civile pour leur permettre d'échanger et de communiquer sur les questions relatives à la sûreté et à la sécurité dans ces zones administratives. Ces réunions ont permis de mieux faire connaître le travail réalisé par la police, contribué à venir à bout du sentiment de méfiance présent de longue date entre la police et la population, encouragé leur collaboration et assuré un minimum de redevabilité.

Si ces initiatives du SSAPR subsistent, d'autres ont cessé de fonctionner, notamment le système d'accompagnement (« coaching ») mis en place au sein de la police. Des policiers formés à la fonction de coach parrainaient des commandants de bas échelon et des responsables de poste de police pour s'assurer du respect de l'esprit de la réforme. Malheureusement, ces coaches n'ont plus reçu de soutien pour poursuivre leurs activités une fois que le programme SSAPR a pris fin.<sup>16</sup>

La nature éphémère de certaines initiatives menées au titre du SSAPR souligne l'une des plus grosses faiblesses des réformes du secteur de la sécurité dictées par les donateurs : leur manque de durabilité, qui s'explique de plusieurs manières.

Premièrement, les structures de clientélisme—qui incitent à la génération de revenus et aux loyautés personnelles—empêchent la réforme du secteur de la sécurité d'avancer, notamment en termes d'adoption de modèles de police communautaire. En effet, une force de police qui œuvre pour le bien des citoyens, au lieu de se servir de ces citoyens pour extraire des ressources, menace l'apport de ressources qui permet aux élites actuelles de se maintenir au pouvoir—tant au sein de la police que du gouvernement. Les réformateurs devraient donc prendre garde aux engagements pris par les plus hautes instances du gouvernement et de la police à l'égard des modèles de police de proximité.

Une autre raison pour laquelle ce type de modèle de police est en contradiction avec les intérêts des élites est qu'il repose sur des principes de processus démocratique et de police préventive incompatibles avec la force répressive nécessaire pour assurer la sécurité du régime. Cette tension révèle un problème plus vaste : la réforme du secteur de la sécurité menace les bases mêmes

---

du pouvoir dont bénéficient les individus chargés d'appliquer ces réformes.

Le SSAPR illustre bien ces deux phénomènes. Tout au long du programme, il était notoire que les cycles de formation en PdP de six mois donnaient droit à trois repas par jour, à des indemnités journalières et à d'autres avantages, tels que la fourniture de bottes et d'un uniforme neufs. La formation est elle-même devenue un outil au service du clientélisme. Dans bien des cas, la sélection était établie en fonction des contacts personnels et non pas au mérite, de nombreux officiers entamant cette formation sans remplir les critères d'éligibilité. Certains sont retournés chez eux dès la fin de la formation, d'autres ont rejoint d'autres unités comme la police routière, la police des frontières et les unités d'intervention rapide, qui leur offraient des opportunités de génération de revenus plus lucratives. D'autres encore ont décidé de vendre les équipements de police, souvent avec la complicité de commissaires de police. Ces pratiques ont entaché encore davantage la réputation de la police et nuï aux efforts de réforme.

Le troisième facteur qui a nuï à la durabilité de la réforme est la répartition inégale de ses bénéfices, engendrant des divergences en matière d'intérêts à retirer de la mise en œuvre d'une réforme et d'engagement à son égard. Encore une fois, le SSAPR fournit plusieurs exemples. Ainsi, malgré la stratégie double du SSAPR, les policiers au niveau de la hiérarchie nationale, provinciale et municipale n'ont pas bénéficié des mêmes programmes de formation intensifs que les officiers de première ligne. Les commissaires de police n'ont ainsi pas toujours été aussi sensibilisés aux vertus d'une réforme de la police que leurs subordonnés. Certains ont même considéré que la réforme et ses partisans menaçaient directement leurs propres intérêts. Il n'est donc pas étonnant que de nombreux policiers bien formés en PdP, dont certains étaient favorables aux principes de la réforme, ont été mutés en dehors des sites pilotes, ont été écartés et exclus des promotions. La logique du clientélisme et le l'assentiment à des degrés divers parmi la hiérarchie ont ainsi affaibli l'influence des partisans de la réforme et de ses principes, tout en fragilisant les principaux éléments de la police de proximité qui avaient bénéficié d'une formation.

Enfin, bien que le SSAPR ait été axé sur le long terme et doté d'un financement conséquent, cinq années n'auront pas suffi pour changer les modalités et la logique opérationnelle d'une institution étatique aussi complexe que la police. La durée limitée est caractéristique de tels programmes de donateurs. Liés directement aux cycles électoraux et au contrôle parlementaire dans leur propre pays, les donateurs ne sont pas en mesure de garantir un soutien durable à l'égard des initiatives de réforme. Mais l'arrêt prématuré du SSAPR a encore davantage nuï à sa durabilité. Sa fermeture a été précipitée, provoquant un vaste sentiment de frustration et laissant de nombreuses interrogations en suspens sur le terrain. Les quelques accomplissements du SSAPR se sont donc rapidement volatilisés, et les pratiques anciennes de génération de revenus ont repris, toujours avec les mêmes effets ravageurs sur le plan social.

Ces contraintes structurelles sont certes difficiles à résoudre, mais il serait bon que les partisans externes d'une réforme soient mieux informés sur l'économie politique de la police et sur la manière dont leurs initiatives de réforme pourraient impacter les incitatifs institutionnels et les intérêts non divulgués. Ils pourraient ainsi prendre conscience de certains des effets préjudiciables de la réforme, et assurer un impact plus pérenne. Mais vu le climat politique qui règne actuellement en RDC, marqué par une répression croissante de tout mouvement dissident par les forces de l'ordre, il semble peu probable que le secteur de la sécurité suscite un nouvel élan d'engagement parmi les donateurs. En outre, la privatisation de l'aide au développement, conjuguée à la montée du populisme de droite dans les pays donateurs, provoque une surveillance accrue des budgets d'aide et une tendance à externaliser le risque vers les partenaires qui exécutent les programmes. Dans un tel contexte, il serait utile de s'interroger sur les initiatives de réforme plus modestes pouvant être mises en œuvre pour sauver certaines des réussites des précédentes initiatives et avancer vers une réforme de manière plus progressive, en tenant compte de l'impact de la réforme sur le terrain.

---

## Fierté professionnelle et pratiques quotidiennes de maintien de l'ordre

Interrogés sur les aspects qu'ils privilégieraient eux-mêmes lors de futurs efforts de réforme, les officiers de police congolais subalternes citent diverses priorités : ils veulent un salaire suffisant, des équipements adaptés, une formation, des promotions au mérite, une aide au logement, des aides pour les enfants et la santé, une retraite et un appui dans les domaines alimentaire et du transport. Mais ce qui sous-tend la plupart de ces revendications matérielles est un profond sentiment d'avoir été abandonnés par l'État et de ne pas être appréciés par la population.<sup>17</sup>

Dans tous les pays, l'efficacité au travail est étroitement liée à la fierté et à l'estime de soi, et au sentiment de contribuer à la société et d'être valorisé par celle-ci.<sup>18</sup> La fierté et l'honneur sont des thèmes récurrents dans les discussions sur les facteurs de motivation des policiers, sur ce qui les encourage à faire leur travail. L'uniforme de police illustre bien ce phénomène : il est un marqueur de l'identité des policiers, qui sert à distinguer les officiers du reste de la population.<sup>19</sup> Quand un officier de police parle de son uniforme, sa fierté professionnelle—et l'importance que celle-ci revêt pour sa motivation et son efficacité—devient très tangible. La plupart d'entre eux associent le port de l'uniforme à un acte de patriotisme. L'uniforme leur donne confiance en eux, leur confère une autorité et les sécurise. Lors d'une discussion de groupe, un officier de police a ainsi déclaré : « À mon avis, un policier en uniforme représente l'emblème national », tandis qu'un autre ajoutait : « Pour moi, l'uniforme symbolise l'autorité, l'honneur et le respect. »<sup>2</sup>

En revanche, un uniforme usé, déchiré et sale—comme le sont la plupart des uniformes de la police congolaise—devient symptomatique du mode de vie et des conditions de travail déplorables de la PNC. Il évoque un salaire inadéquat, de longues journées de travail, un manque de formation et de développement, des bureaux vides et l'absence d'équipements, un manque d'avantages sociaux et de santé, un logement de misère, etc.<sup>21</sup> Illustrant les difficultés et l'incapacité auxquelles les policiers sont confrontés, l'uniforme devient alors un symbole de honte et une source de moquerie et de dédain populaire, qui affecte leur fierté

professionnelle. Un policier a ainsi décrit le rapport ténu entre son désir d'assumer ses fonctions et sa profonde déception face à la réalité de son travail en RDC :

Est-ce que dans d'autres pays ... comme dans les pays européens ... ou encore dans les pays africains, la police fait toujours face à cette situation dans laquelle nous sommes ? Parce que la nôtre est très mauvaise. Le policier, c'est un grand monsieur dans d'autres endroits, mais ici nous ne sommes rien. Si j'avais de l'argent, je pourrais aller en Europe pour aller faire le travail de la police là-bas, aller travailler là-bas. Ici, il n'y a pas le travail, on ne respecte pas le policier. Il faut être armé pour être respecté.<sup>22</sup>

Les principaux facteurs qui influent sur la fierté professionnelle sont les suivants : le cadre de travail, le soutien social parmi les collègues, la participation à la prise de décisions, le mentorat, l'accompagnement et la formation, et l'image sociétale.<sup>23</sup> Or, tous ces facteurs sont déficitaires au sein de la PNC. Cette inadéquation est non seulement révélatrice de difficultés encore plus graves, mais elle constitue aussi un obstacle considérable à la motivation et à l'efficacité. Cet aspect devrait donc être pris au sérieux lors des processus de réforme.

Cela ne signifie pas qu'encourager la fierté professionnelle soit la solution miracle pour assurer la réussite de la réforme de la police. Le SSAPR a en effet montré comment la logique du clientélisme et les intérêts des élites ont sapé les aspects du programme qui ciblaient la fierté professionnelle comme le système du coaching. Qui plus est, la fierté professionnelle n'est pas garante d'une bonne conduite. D'autres facteurs entrent également en ligne de compte, notamment les normes institutionnelles formelles et informelles, le leadership et la cohésion sociale.<sup>24</sup> Néanmoins, les policiers de bas échelon, s'ils se sentent plus motivés, seront susceptibles de modifier leur comportement, ce qui aura des répercussions directes sur le ressenti de la population face à leur travail. La prise en compte des expériences et des points de vue des policiers pourra donc servir à éclairer de futurs efforts de réforme modestes mais réalisables et à fort impact, en intégrant certains aspects que les programmes de réforme de grande ampleur ont laissés derrière eux.

---

## Considérations politiques : le quotidien de la police, un guide pour la réforme

À défaut d'une refonte complète du cadre de gouvernance général, et alors qu'un nouvel élan d'engagement des donateurs envers le secteur de la sécurité semble improbable, des efforts d'appui à la réforme de la police modestes mais ciblés peuvent être des alternatives durables—et financièrement viables—, surtout s'ils sont dictés par les acteurs locaux et tirent parti des fondements laissés par leurs prédécesseurs de plus grande envergure.<sup>25</sup>

### *Améliorer les conditions de travail*

Une loi congolaise de 2013 sur le statut du personnel de carrière de la police régleme certains aspects spécifiques de l'emploi de policier. Elle aborde, entre autres, le recrutement, les promotions, les droits et obligations, y compris le droit à percevoir un salaire mensuel et à disposer d'équipements appropriés. Elle prévoit le droit des officiers de police à prétendre à différents avantages : prime de risque, allocations familiales, indemnité de logement mensuelle, soins de santé pour les personnels et leur famille, indemnités pour frais funéraires et divers avantages et allocations de retraite, entre autres. Mais ces dispositions ne sont pas appliquées. La loi prévoit pourtant un cadre juridique concret pour améliorer les conditions d'emploi de la police. Se soucier du bien-être de la police n'est pas qu'une simple obligation morale pour l'État, mais bel et bien une question de droit.

Résoudre le problème des salaires des policiers—actuellement d'environ 60 dollars US par mois pour les policiers de première ligne—nécessiterait un changement multi-institutionnel majeur. En revanche, d'autres revendications matérielles, auxquelles il est plus facile de répondre, pourraient entraîner des changements positifs majeurs pour le travail au quotidien—par exemple à travers la fourniture régulière d'équipements peu coûteux tels que des uniformes et des articles de bureau. Ce type de soutien matériel n'est pas très onéreux, il peut être budgétisé de manière précise, et son impact sur le niveau de satisfaction de la population concernant les activités de police peut être mesuré par rapport à des sites de contrôle. Cela pourrait grandement améliorer les conditions de travail au quotidien, et donc l'efficacité de

la police et la confiance qu'elle suscite parmi la communauté.

L'Inspection Générale de la Police (IG) pourrait être encouragée de saisir sa mission de faire le suivi de la distribution d'équipements. L'objectif serait d'aider le bureau de la logistique de la PNC à surveiller de près les chaînes d'approvisionnement, et de mettre en place des garde-fous pour empêcher une utilisation abusive des fournitures à des fins de clientélisme. Une distribution d'équipements régulière et fiable renforcerait aussi la confiance des officiers subalternes dans leurs supérieurs et les capacités logistiques internes.

### *Améliorer les conditions de vie*

Parmi les préoccupations les plus fréquemment évoquées par les officiers de police concernant leur quotidien figurent les soins de santé, le logement et le bien-être de leurs proches.

### *Santé*

La PNC a instauré une mutuelle de santé à laquelle tous les officiers de police salariés doivent cotiser au moins CDF 5,000 chaque mois. En échange, les policiers et leur famille sont censés bénéficier d'un accès gratuit à des soins de santé dans des hôpitaux dédiés. Cependant, d'après certains officiers de police de première ligne à Bukavu, il semblerait que la hiérarchie ait transformé ce fonds en une nouvelle source de revenus. Leurs cotisations, détournées à un moment du processus, ne semblent pas être investies dans le personnel et les infrastructures hospitaliers. Les policiers et leurs proches, lorsqu'ils sont malades, ne bénéficient pas de soins efficaces, et doivent se faire traiter dans des hôpitaux publics onéreux. Un officier de police a ainsi déclaré à propos de cette mutuelle : « C'est devenu une façon de nous extorquer aussi l'argent pour ne rien faire. Parce que même si on tombait malade, vous arrivez là-bas, on fait trois paracétamols. »<sup>26</sup>

Si la mutuelle remplissait l'objectif fixé, les officiers de police et leurs proches bénéficieraient du soutien social dont ils ont tant besoin et ils se sentiraient valorisés. Il pourrait s'agir d'utiliser les cotisations mensuelles des policiers pour permettre un autofinancement au moins partiel. Encore une fois, l'IG pourrait être chargée de contrôler les flux financiers associés au fonds afin d'empêcher

---

tout détournement. Par ailleurs, quelques policiers sont d'avis que la mutuelle ne devrait pas être obligatoire. Si elle ne leur permet pas de subvenir à leurs besoins en matière de soins de santé, ils devraient pouvoir choisir entre la mutuelle et une assurance privée telle qu'offerte par l'Église Catholique, par exemple, qui ne coûte que sept dollars par an.

### *Logement*

Une stratégie similaire pourrait être adoptée à l'égard des camps de police existants. La réforme de la PdP encourage les officiers à vivre parmi les citoyens, ce que font un grand nombre d'entre eux, malgré le coût prohibitif des loyers en zone urbaine. À Bukavu, cependant, de nombreux officiers versent un montant fixe aux chefs de camps de police pour pouvoir être hébergés dans le camp. Malgré ces paiements, l'infrastructure dans les camps—eau, électricité et routes—est très insuffisante, voire inexistante. Étant donné que les salaires des policiers ne sont pas appelés à augmenter dans un avenir proche pour leur permettre de s'acquitter d'un loyer en ville, une solution intermédiaire pourrait être de veiller à fournir un espace de vie décent dans les camps de police. Un plaidoyer discret et ciblé pourrait être mené au niveau de la hiérarchie de la PNC et du gouvernement provincial en faveur d'un appel d'offres afin de remettre en état les camps policiers. Ces travaux pourraient être cofinancés par les donateurs actifs dans le domaine de la réforme de la police, et inclure la construction d'infrastructures de soins médicaux et d'écoles pour les enfants de policiers, gérées par l'administration urbaine avec le soutien d'ONG locales.

### *Allocations à destination de la famille*

Les allocations destinées aux enfants font également partie des grandes préoccupations des officiers de police. Le coût estimatif de la nourriture et les frais de scolarité peut représenter jusqu'à 35 dollars US par mois et par enfant. Pour assumer ce fardeau financier, certains policiers s'appuient considérablement sur le soutien de leurs réseaux de relations, qu'il s'agisse de membres de leur famille, d'amis, ou de leurs supérieurs. D'autres recourent à des usuriers imposant des taux d'intérêt exorbitants ou font appel à des

fonds de solidarité mutuelle appelés *Likilimba*. Ces fonds réunissent des groupes de policiers—ou leurs épouses—, chacun y versant une partie de son revenu mensuel. Tous les mois, le fonds est attribué à un nouveau membre du groupe, le bénéficiaire pouvant alors assumer des dépenses exceptionnelles élevées telles que les frais de scolarité, l'achat de grandes quantités d'aliments de base comme du manioc ou du riz, ou effectuer un investissement modeste dans une activité commerciale complémentaire. La pratique du *Likilimba*, très répandue en RDC parmi différentes professions et activités commerciales, est un mécanisme d'adaptation en grande partie informel. Du moins dans le milieu de la police, elle est en partie secrète, souvent cachée des supérieurs hiérarchiques.

Pour les policiers non payés, en attendant leur enregistrement formel sur la liste de paie, la réforme pourrait formaliser ce système de soutien social, en sensibilisant les membres du *Likilimba*—policiers et leurs épouses—à la meilleure façon d'employer les fonds mutuels, en investissant dans son efficacité voire en la reliant à d'autres programmes de donateurs destinés à encourager l'activité économique à petite échelle.<sup>27</sup> L'ONG internationale International Rescue Committee (IRC), par exemple, soutient des initiatives similaires auprès de femmes vendeuses sur les marchés de Bukavu.

Pour les policiers de Bukavu qui touchent un salaire mensuel à retirer auprès d'un comptoir d'une banque privée à l'intérieur du commissariat provincial, une réforme pourrait charger cette banque de faciliter leur accès à des prêts à des taux d'intérêt raisonnables, comme cela se fait déjà pour plusieurs groupes de fonctionnaires d'État. En cas de non-paiement des intérêts, la banque pourrait retenir à la source une partie du salaire du policier. De telles initiatives offriraient des options financières plus sûres aux policiers, propices à une meilleure planification et à une plus grande autonomie économique.

Enfin, la mise en pratique des suggestions ci-dessus pourrait aussi réduire la nécessité de recourir à des mécanismes de génération de revenus plus agressifs pour financer et maintenir le corps de police.

---

## *Investir dans la formation et le mentorat*

Le recrutement est un élément clé dans la question de la durabilité de la réforme de la police. Si les nouvelles recrues ne sont pas qualifiées pour remplir les exigences du métier de policier, tout effort de réforme risque d'être sapé. Se limiter seulement au recrutement, cependant, ne suffit pas. Le mentorat et la formation sont essentiels pour une motivation continue des officiers de police et pour les inciter à améliorer leurs prestations. Il faut donc continuer de conseiller le personnel de police—notamment les responsables de postes de police et autres commissaires—sur les principes de la police de proximité. En outre, le système d'accompagnement pourrait être étendu aux sites non ciblés par le programme SSAPR. Mais cela ne sera possible que si les anciens coachs SSAPR sont appuyés et que de nouveaux coachs sont formés. Il est donc essentiel de donner aux coachs les moyens nécessaires pour faciliter leurs activités de conseil dans leur zone de déploiement, à savoir des moyens de transport, des articles de bureau, des allocations alimentaires et, surtout, suffisamment de temps pour pouvoir parrainer et former de nouvelles générations de coachs.

Au sein de la PNC, il pourrait être envisageable de demander à la Cellule pour la Réforme de la Police (CRP), l'unité chargée de veiller à l'application de la réforme, de relancer le programme de coaching. Toutefois, cela nécessitera des efforts considérables étant donné qu'à l'heure actuelle, la CRP souffre d'un important sous-financement. Néanmoins, elle a le mandat formel de mettre en œuvre la réforme. Les donateurs ou les ONG pourraient jouer un rôle clé en menant un plaidoyer au niveau national et provincial auprès de la hiérarchie de la PNC et du gouvernement afin de rétablir la CRP comme institution clé dans la relance de la réforme de la police.

## *Renforcer les relations entre la police et la communauté*

Une communication régulière entre la police locale, l'administration locale et les citoyens encourage la confiance mutuelle, laquelle permet aux officiers de se sentir valorisés, de travailler de manière plus efficace et de jouir d'une légitimité accrue. Il existe déjà des dispositifs d'échanges réguliers tels que les FQ et les CLSP—et, au moins à Bukavu, des

membres du personnel expérimentés au niveau des quartiers et des communes.

L'article 15 du décret de 2013 mettant en place les CLSP stipule que le gouverneur provincial doit établir, par arrêté, un Fonds CLSP dédié à ses activités. Ce fonds n'existe toujours pas. Cependant, à l'heure actuelle, des organisations de la société civile, ainsi que certains membres de l'administration urbaine de Bukavu, sont en train de rédiger un tel arrêté pour le gouverneur et de mener un plaidoyer afin de le promulguer ce qui pourrait servir comme point de départ pour un soutien stratégique et financier de la part de leurs partenaires internationaux.

Entretemps, les programmes de donateurs actuels ou futurs menés dans les sites pilotes de réforme de la police, qu'ils soient consacrés à la gouvernance urbaine ou à la décentralisation, à l'éducation ou à la santé, pourraient collaborer avec les FQ et CLSP comme plateformes d'utilité multiple et consacrer une partie de leur financement à la reprise des réunions mensuelles régulières. Outre l'aspect sécuritaire, cela permettrait d'identifier les priorités de développement et de coordonner les interventions humanitaires. Non seulement le fait d'appuyer les FQ et les CLSP favoriserait l'efficacité et la légitimité des programmes de donateurs au niveau local, mais cela permettrait également de répondre au manque actuel d'interface entre l'État et la société.

Le projet de Budget participatif de la Banque mondiale illustre la manière dont pourrait fonctionner ce type de synergies entre différents programmes axés sur la communauté et financés par des acteurs externes.<sup>28</sup> Ce projet permet aux quartiers de donner leur avis sur la manière dont le budget de la commune est dépensé. À l'initiative d'un administrateur de commune expérimenté, le Budget participatif a en partie servi à financer l'organisation de FQ supplémentaires pour parler de la sécurité, en plus des priorités du programme de la Banque mondiale. Des plateformes similaires, bien que non codifiées dans la loi, telles que le Conseil Local de Protection (CLP) de la MONUSCO et la Tribune d'Expression Populaire (TEP) de Search for Common Ground, pourraient aussi réorienter leurs fonds afin d'appuyer les FQ et les CLSP.

---

## Évaluer les activités génératrices de revenus

Si le dispositif de rapportage existe à tous les niveaux de la police—certes à des degrés différents—, le personnel de police déploie différents moyens pour faire face aux pressions résultant de ses activités génératrices de revenus. Certaines de ces démarches sont plus préjudiciables pour les civils que d'autres. Par exemple, les arrestations arbitraires et violentes engendrent plus d'anxiété et de préjudices financiers que les sommes d'argent qu'ils prélèvent pour compléter leurs salaires, couvrir les fournitures de bureau et subventionner leurs frais de communications et de transport. Par conséquent, si l'on s'interroge sur les pratiques génératrices de revenus de la police, il est important de déterminer lesquelles nuisent gravement aux civils et à l'institution, et lesquelles sont essentiellement des mécanismes d'adaptation qui ne donnent pas lieu à des violations des droits de l'homme. En l'absence de réforme multi-institutionnelle de grande ampleur dictée par des acteurs exclusivement congolais, le fait de tolérer tacitement ce genre de pratiques tout en cherchant en priorité à venir à bout des stratégies plus préjudiciables pourrait réduire la pression que subissent les officiers de police au quotidien pour trouver des moyens de survivre.

## Conclusion

Au cours des derniers mois et années, la police congolaise a acquis une réputation très discutable

## Notes

1 Louise Riis Andersen, « Security sector reform and the dilemmas of liberal peacebuilding », DIIS Working Paper 31, 2011.

2 Pour de plus amples renseignements sur les précédentes réformes de la police entreprises par les gouvernements des Présidents Mobutu Sese Seko et Laurent Désiré Kabila, voir : Kaumba Lufunda, « La formation d'une armée républicaine et d'une police nationale: situation et perspectives », *Congo-Afrique* 470 (2012): 726–751.

3 Thierry Nlandu Mayamba, « Mapping Police Services in the Democratic Republic of Congo: Institutional Interactions at Central, Provincial and Local Levels », IDS Research Report 71: 94, 2012.

4 Il n'existe pas de lien de causalité direct manifeste entre les insuffisances relatives au versement des salaires et le harcèlement : même les unités de police les mieux payées commettent des actes de harcèlement. Maria Eriksson Baaz et Ola Olsson, « Feeding the Horse: Unofficial Economic Activities within the Police Force in the DR Congo », *African Security* 4/4 (2012): 223–241; 224–225. Cependant, la question du salaire est importante pour la durabilité de la réforme : Henry Boshoff et al., « Supporting SSR in DRC: between a rock and a hard place », The Hague: Clingendael, 15, 2010.

pour son rôle central dans la répression violente des manifestations pacifiques exigeant un transfert de pouvoir suite à la fin constitutionnelle du second mandat du Président Kabila le 19 décembre 2016. Mais plus éloigné de l'attention des médias internationaux, nombreux sont les policiers qui continuent d'extraire des ressources au quotidien de ceux qu'ils sont censés protéger, souvent par nécessité.

En l'absence d'une transformation substantielle du cadre de gouvernance de la RDC et d'une réforme du secteur de la sécurité renouvelée et à grande échelle, les réformes de police modestes et locales peuvent être plus durables et financièrement viables. Aucune des considérations politiques suggérées n'est une solution miracle pour ces défis structurels auxquels la réforme de la police en tant qu'institution doit faire face. Néanmoins, le changement du comportement quotidien de la police exige en fin de compte l'amélioration des conditions de vie et de travail du personnel de police ordinaire. L'écoute de leurs expériences vécues et de leurs perspectives, approfondissant ainsi la compréhension de l'économie politique de la police au niveau de la rue, peut fournir des indications importantes sur la façon d'améliorer l'impact et la durabilité des réformes et devrait être au cœur des futurs programmes de réforme de la police.

5 Conversation avec un policier, Bukavu, 12 novembre 2017 (traduit du swahili).

6 Pour plus de détails : Michel Thill. « Policing pirate markets in Bukavu: The challenges of order-making through taxation », dans : *Titre inconnu*, éd. Tom De Herdt et Kristof Titeca, London : Zed Books, à publier.

7 Michael Schatzberg, *The Dialectics of Oppression in Zaire*, Bloomington: Indiana University Press, 1988; Crawford Young et Thomas Turner, *The Rise and Decline of the Zairian State*, Madison: University of Wisconsin Press, 1985.

8 Thomas Callaghy, *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*, New York: Columbia University Press, 1984.

9 Jean-François Bayart, *L'Etat en Afrique: la politique du ventre*, Paris: Fayard, 2006.

10 Theodore Trefon, « Public Service Provision in a Failed State: Looking Beyond Predation in the Democratic Republic of Congo », *Review of African Political Economy* 36/119 (2009): 9-21.

11 Conversation avec un policier, Bukavu, 29 novembre 2016.

12 Judith Verweijen, « Military business and the business of the military in the Kivus », *Review of African Political Economy* 40/135 (2013): 67-82.

13 Conversation avec un policier, Bukavu, 8 novembre 2017.

14 Cette section et les suivantes se basent sur des conversations avec des membres d'équipe du SSAPR, Bruxelles, 18 mars et 8 juin 2016 ; Kinshasa, 13 et 14 septembre 2016 ; Bukavu, 22 octobre 2016. Également : Palladium, *Independent Evaluation of the Security Sector Accountability and Police Reform Programme: Final Evaluation Report*, London: Palladium, 2015.

15 BCNUDH (2017). *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*. Accédé 23 décembre 2017, [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/LikofiReportOctober2014\\_fr.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/LikofiReportOctober2014_fr.pdf). Steve Hopkins, « 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. Accédé 27 décembre 2017, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2853105/More-50million-British-foreign-aid-given-police-Congo-despite-reports-executed-nine-people-including-child.html>.

16 Conversation avec un policier et ancien coach, Bukavu, 24 et 31 octobre, 7 novembre 2017.

17 Trois focus groupes avec des policiers, Bukavu, 2 et 3 novembre 2017. Voir également : Maria Eriksson Baaz et Maria Stern, « Making sense of violence: Voices of soldiers in the Congo (DRC) », *The Journal of Modern African Studies* 46/1 (2008): 57-86.

18 Rick Borst and Christiaan Lako, « Proud to Be a Public Servant? An Analysis of the Work-Related Determinants of Professional Pride among Dutch Public Servants ». *International Journal of Public Administration* 40/10 (2017): 875-887.

19 Josaphat Musamba, Michel Thill et Robert Njangala, « L'uniforme du policier : Symbole de fierté, cause de malheur et source de revenu », *Polisi Siku Kwa Siku*, Blog 3, 4 janvier

2018. Accédé 11 janvier 2018, <http://riftvalley.net/news/l%E2%80%99uniforme-du-policier-symbole-de-fiert%C3%A9-cause-de-malheur-et-source-de-revenu>.

20 Policiers dans le Focus Groupe B, Bukavu, 2 novembre 2017 (traduit du swahili).

21 Michel Thill, Josaphat Musamba et Robert Njangala, « Kukufa mu gratuité (Mourir pour rien) : Gagner sa vie au sein de la police de Bukavu », *Polisi Siku Kw Siku*, Blog 1, 12 décembre 2017. Accédé 23 décembre 2017, <http://riftvalley.net/news/kukufa-mu-gratuit%C3%A9-mourir-pour-rien-gagner-sa-vie-au-sein-de-la-police-de-bukavu>. Robert Njangala, Michel Thill et Josaphat Musamba, « Kuishi kama mbwa ama nguruwe (Vivre comme les chiens ou les cochons) : Naviguer la vie et garder la motivation au sein de la police à Bukavu », *Polisi Siku Kw Siku*, Blog 2, 19 décembre 2017. Accédé 23 décembre 2017, <http://riftvalley.net/news/kuishi-kama-mbwa-ama-nguruwe-vivre-comme-les-chiens-ou-les-cochons-naviguer-la-vie-et-garder-la>.

22 Policier dans le Focus Groupe C, Bukavu, 3 novembre 2017 (traduit du swahili).

23 Borst et Lako, Proud to be a public servant.

24 Guy Siebold, « The essence of military group cohesion », *Armed Forces & Society* 33/2 (2017): 286-295.

25 Dinnen et Peake, More than just policing, 577, 581-582.

26 Conversation avec un policier, Bukavu, 19 octobre 2017.

27 Par exemple ELAN, un programme de développement financé par DFID et mis en œuvre par Adam Smith International. Accédé 2 janvier 2018, <http://www.elanrdc.com>.

28 Le Banque Mondiale, « Le Budget Participatif, une expérience de bonne gouvernance financée par la Banque mondiale dans la province du Sud-Kivu », 10 septembre 2012. Accédé 3 janvier 2018, <http://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2012/09/10/participatory-budgeting-an-experience-in-good-governance>.



## Remerciements

Ce briefing a été révisé par Tymon Kiepe, revu par Judith Verweijen et traduit de l'anglais en français par Catherine Dauvergne-Newman (horizons). Image de couverture par Michel Thill.

Ce document émane du projet Polisi Siku Kwa Siku, financé par le Knowledge Management Fund (KMF) de la Knowledge Platform Security and Rule of Law (KPSRL). Une part de la recherche sur laquelle ce document se base, a été financée par le Fonds National de la Recherche du Luxembourg (FNR). Les avis qui y sont exprimés et les informations qui y sont présentées ne sont pas nécessairement ceux de la KPSRL ou du FNR, pas plus qu'ils n'ont été avalisés par eux, qui ne sauraient assumer aucune responsabilité quant à ces avis, ces informations ou l'utilisation qui pourrait être faite de ces avis et informations. Ce document peut être téléchargé gratuitement depuis les sites [www.riftvalley.net](http://www.riftvalley.net) et [www.kpsrl.org](http://www.kpsrl.org).



Le Rift Valley Institute œuvre en Afrique centrale et orientale afin de mettre le savoir local au service du développement social, politique et économique.

Copyright © Rift Valley Institute 2018. Ces travaux sont publiés au titre de la licence Creative Commons Attribution-Noncommercial-No Derivative (CC BY-NC-ND 4.0)