

La complémentarité entre les FARDC et la PNC en République Démocratique du Congo : enjeux opérationnels et perspectives de réforme

Complementarity between the FARDC and the PNC in the Democratic Republic of the Congo: Operational Challenges and Reform Perspectives.

Auteur 1 : WANDIMOYI WABENGA Romain L-P.

WANDIMOYI WABENGA Romain L-P, Affilié à l'Institut Supérieur des Techniques Appliquées et de Management de Kinkole.

Déclaration de divulgation : L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.

Conflit d'intérêts : L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.

Pour citer cet article : WANDIMOYI WABENGA Romain L-P (2026) « La complémentarité entre les FARDC et la PNC en République Démocratique du Congo : enjeux opérationnels et perspectives de réforme », African Scientific Journal « Volume 03, Num 38 » pp: 001 – 036.



DOI : 10.5281/zenodo.23237672
Copyright © 2026 – ASJ



RÉSUMÉ

Cet article analyse la complémentarité entre les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et la Police nationale congolaise (PNC), en s'intéressant particulièrement à son effectivité opérationnelle. L'étude part du constat que le cadre juridique congolais établit une différenciation des missions entre les deux institutions et prévoit des mécanismes de coopération. Toutefois, l'existence de cette architecture normative ne garantit pas nécessairement une complémentarité effective sur le terrain. À partir d'une analyse du cadre institutionnel et juridique, confrontée aux réalités opérationnelles issues du matériau empirique d'une étude antérieure, l'article examine successivement l'écart entre missions prescrites et exercice effectif, les contraintes capacitaires et les pratiques de coopération et de coordination. Les résultats montrent que les insuffisances en matière d'effectifs, de formation, de moyens matériels et de coordination peuvent favoriser des situations dans lesquelles les FARDC sont conduites à exercer durablement certaines fonctions relevant normalement de la sécurité intérieure. L'article distingue ainsi la complémentarité prescrite de la complémentarité effective et soutient que cette dernière repose sur trois conditions interdépendantes : la différenciation des missions, l'adéquation des capacités aux responsabilités confiées et la coordination opérationnelle. Il conclut que l'efficacité du système congolais de défense et de sécurité dépend moins de la simple coexistence des FARDC et de la PNC que de leur capacité respective à exercer leurs mandats et à articuler leurs interventions lorsque les circonstances l'exigent.

Mots-clés : FARDC ; PNC ; complémentarité institutionnelle ; sécurité ; défense ; réforme du secteur de la sécurité ; capacités opérationnelles ; coordination.

ABSTRACT

This article examines the complementarity between the Armed Forces of the Democratic Republic of the Congo (FARDC) and the Congolese National Police (PNC), with particular emphasis on its operational effectiveness. It starts from the observation that the Congolese legal framework differentiates the missions assigned to the two institutions and provides for mechanisms of cooperation. However, the existence of such a normative framework does not necessarily ensure effective complementarity in practice. Drawing on an analysis of the institutional and legal framework, combined with operational realities derived from the empirical material of a previous study, the article examines the gap between prescribed missions and their actual implementation, capacity constraints, and practices of cooperation and coordination. The findings indicate that deficiencies in personnel, training, material resources and coordination may lead the FARDC to assume, on a sustained basis, functions normally falling within the sphere of internal security. The article therefore distinguishes between prescribed complementarity and effective complementarity and argues that the latter rests on three interdependent conditions: differentiated missions, adequate institutional capacities, and effective operational coordination. It concludes that the effectiveness of the Congolese defence and security system depends less on the mere coexistence of the FARDC and the PNC than on their respective ability to fulfil their mandates and coordinate their interventions when circumstances require it.

Keywords : FARDC; PNC; institutional complementarity; security; defence; security sector reform; operational capacities; coordination.

INTRODUCTION

La République démocratique du Congo (RDC) dispose de deux principales forces publiques appelées à concourir à la protection de l'État et des populations : les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC), chargées principalement de la défense de l'intégrité du territoire et des frontières, et la Police nationale congolaise (PNC), à laquelle incombe notamment la sécurité publique, la sécurité des personnes et des biens ainsi que le maintien et le rétablissement de l'ordre public. La Constitution établit ainsi une différenciation fonctionnelle entre les deux institutions tout en prévoyant, dans certaines circonstances, la participation des forces armées à la protection des personnes et de leurs biens.

Cette distinction constitue le fondement institutionnel d'une organisation dans laquelle la défense nationale et la sécurité intérieure relèvent de responsabilités différentes, mais nécessairement articulées. Dans un contexte marqué par la persistance de violences armées, l'instabilité de certaines zones du territoire et la diversité des menaces auxquelles l'État congolais doit répondre, cette articulation revêt une importance particulière. La réforme du secteur de la sécurité engagée en RDC s'inscrit d'ailleurs dans une perspective plus large de professionnalisation, de renforcement des capacités, d'amélioration de la gouvernance et de coordination des institutions chargées de la sécurité. Le sujet de cette recherche porte sur la complémentarité entre les FARDC et la PNC et, plus précisément, sur les conditions de son effectivité opérationnelle. Elle concerne également la capacité de ces deux institutions à traduire cette répartition normative dans la pratique. Une complémentarité prévue par les textes légaux ne produit en effet les effets attendus que si chaque institution dispose des moyens humains, matériels, organisationnels et financiers nécessaires à l'accomplissement de ses responsabilités. Cette distinction entre complémentarité prescrite et complémentarité effective constitue le point de départ de la présente réflexion. Dans la pratique, les situations d'insécurité peuvent conduire à une mobilisation simultanée des FARDC et de la PNC, voire à une implication des forces armées dans des fonctions relevant normalement de la sécurité intérieure. La question devient alors celle de l'articulation concrète des responsabilités : comment éviter que la faiblesse des capacités d'une institution ne conduise durablement à reporter sur l'autre des tâches qui ne correspondent pas à son cœur de métier ? Inversement, comment organiser la coopération de manière à ce que l'intervention de chacune des deux forces renforce l'action de l'autre plutôt qu'elle ne crée des chevauchements ou des substitutions fonctionnelles ?

Le problème scientifique posé dans cet article ne consiste donc pas à déterminer si les FARDC et la PNC doivent coopérer. La nécessité de cette coopération apparaît comme une donnée institutionnelle et opérationnelle. Il consiste plutôt à examiner les conditions dans lesquelles cette coopération peut devenir une véritable complémentarité, c'est-à-dire une articulation effective des missions, des

moyens et des capacités, permettant à chaque force de remplir son rôle tout en contribuant à l'efficacité globale du dispositif national de défense et de sécurité. Dès lors, la question centrale de cette étude est la suivante : ***Dans quelles conditions la complémentarité entre les FARDC et la PNC peut-elle passer d'une complémentarité principalement prescrite par les textes à une complémentarité effectivement opérationnelle, susceptible de contribuer à l'efficacité du système de défense et de sécurité en République démocratique du Congo ?***

L'étude poursuit un double objectif. Il s'agit, d'une part, d'examiner le cadre institutionnel et juridique dans lequel s'inscrit la complémentarité entre les deux forces et, d'autre part, d'analyser les réalités opérationnelles qui conditionnent sa mise en œuvre. À partir de cette confrontation entre le cadre normatif et les pratiques, l'étude examine les principales options susceptibles d'améliorer cette complémentarité et dégage des implications pour la réforme du secteur de la sécurité.

Sur le plan méthodologique, la recherche repose principalement sur une analyse documentaire et qualitative, à partir du mémoire dont est issu le présent article, des textes juridiques régissant les FARDC et la PNC, des documents institutionnels relatifs à la réforme du secteur de la sécurité ainsi que de la littérature scientifique consacrée aux relations entre institutions de défense et de sécurité. Le matériau initial du mémoire est ainsi réexaminé à la lumière des évolutions institutionnelles intervenues depuis sa réalisation, sans confondre les données et constats établis à l'époque avec les évolutions plus récentes.

Sur le plan épistémologique, l'étude adopte une démarche qualitative à visée analytique et compréhensive. Le raisonnement combine une entrée déductive, à partir du cadre institutionnel et juridique qui définit les responsabilités respectives des FARDC et de la PNC, et une entrée inductive, fondée sur l'examen des réalités opérationnelles. La confrontation de ces deux niveaux permet d'identifier les conditions dans lesquelles la complémentarité prescrite peut devenir une complémentarité effectivement opérationnelle.

L'intérêt de cette démarche est double. Sur le plan scientifique, elle permet de déplacer l'analyse d'une conception essentiellement normative de la complémentarité vers l'étude de ses conditions concrètes de réalisation. Sur le plan pratique, elle permet d'identifier les facteurs qui peuvent favoriser une meilleure articulation entre les missions militaires et policières, sans considérer qu'une modification de l'architecture institutionnelle constitue nécessairement la première ou l'unique réponse aux difficultés observées.

L'article est structuré en cinq principales étapes. La première présente le cadre institutionnel, juridique et l'état de la littérature de la complémentarité entre les FARDC et la PNC. La deuxième examine les réalités opérationnelles de cette complémentarité, en mettant l'accent sur les missions, les capacités et les contraintes auxquelles les deux forces sont confrontées. La troisième analyse les conditions

d'une complémentarité effective entre les FARDC et la PNC. La quatrième discute les enseignements de cette confrontation entre le cadre normatif et la réalité opérationnelle. Enfin, la cinquième dégage les principales implications pour la réforme.

I. CADRE INSTITUTIONNEL, JURIDIQUE ET ÉTAT DE LA LITTÉRATURE

La complémentarité entre les FARDC et la PNC s'inscrit dans une architecture institutionnelle qui distingue les responsabilités de défense nationale de celles de sécurité intérieure, tout en prévoyant des possibilités d'intervention conjointe. Cette distinction constitue le point de départ nécessaire pour comprendre le problème étudié. Toutefois, l'existence d'une différenciation juridique ne rassure pas, à elle seule, une complémentarité opérationnelle.

1.1. Fondements constitutionnels et légaux de la distinction FARDC–PNC

Le cadre constitutionnel congolais établit une distinction fondamentale entre les deux institutions. La Police nationale est placée sous l'autorité civile et sous la responsabilité du ministère ayant les affaires intérieures dans ses attributions. La Constitution lui reconnaît ainsi une inscription institutionnelle distincte de celle des Forces armées. Elle renvoie en outre à une loi organique le soin de fixer l'organisation et le fonctionnement de la Police nationale (Constitution de la République démocratique du Congo [RDC], 2006, arts. 184–186).

Cette distinction est renforcée par la nature même des missions attribuées aux deux forces. La Constitution dispose que les FARDC ont notamment pour mission de défendre l'intégrité du territoire national et les frontières. Elle prévoit également que, dans les conditions fixées par la loi, elles peuvent participer en temps de paix à la protection des personnes et de leurs biens (Constitution de la RDC, 2006, art. 187). Les Forces armées sont par ailleurs définies comme républicaines, apolitiques et soumises à l'autorité civile (art. 188).

La loi organique n° 11/012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des Forces armées précise cette vocation. Elle définit notamment la défense nationale et la défense militaire et réaffirme que les FARDC sont au service de la Nation. Leur organisation repose sur une structure militaire comprenant notamment le Haut Commandement militaire, l'État-major général, les forces terrestre, aérienne et navale, ainsi que différentes grandes unités et services (RDC, 2011a).

Du côté de la PNC, la loi organique n° 11/013 du 11 août 2011 lui confère le statut de service public civil, chargé notamment de la sécurité et de la tranquillité publiques, de la sécurité des personnes et de leurs biens, du maintien et du rétablissement de l'ordre public. Elle lui attribue également les fonctions de police administrative et de police judiciaire (RDC, 2011b, art. 2). Cette même loi précise que la PNC exerce son action sur l'ensemble du territoire national dans le respect de la Constitution, des lois et règlements ainsi que des droits humains et des libertés fondamentales. Elle est soumise à

l'autorité civile locale et placée sous la responsabilité du ministre ayant les affaires intérieures dans ses attributions (RDC, 2011b, arts. 5–6). La législation établit donc une différenciation fonctionnelle et institutionnelle relativement nette :

<i>FARDC</i>	<i>PNC</i>
Défense de l'intégrité territoriale et des frontières	Sécurité et tranquillité publiques
Défense militaire	Sécurité des personnes et des biens
Réponse aux menaces contre les intérêts fondamentaux de la Nation	Maintien et rétablissement de l'ordre public
Organisation et emploi militaires	Police administrative et police judiciaire

Cette distinction ne signifie cependant pas une séparation absolue. La Constitution elle-même prévoit la possibilité pour les FARDC de participer à la protection des personnes et des biens dans les conditions prévues par la loi. La loi portant organisation des FARDC inscrit donc la défense militaire dans un dispositif plus large de défense nationale, tandis que la PNC peut être appelée à accomplir différentes catégories de missions, dont certaines peuvent intervenir dans des situations exceptionnelles. Le droit congolais organise ainsi moins une étanchéité entre les deux forces qu'une différenciation des fonctions assortie de possibilités de concours. Alors qu'**Hollis** analyse la "fusion des rôles" police-armée au 21^e siècle, proposant des cadres juridiques et opérationnels pour éviter les conflits de compétence.¹

C'est précisément cette caractéristique qui rend pertinente la notion de complémentarité. Si les missions étaient totalement séparées et ne pouvaient jamais se rencontrer, la question de leur complémentarité serait limitée. À l'inverse, si les deux institutions étaient chargées des mêmes fonctions, il ne s'agirait plus véritablement de complémentarité mais de chevauchement institutionnel. L'enjeu se situe donc dans l'espace intermédiaire : des missions distinctes, mais susceptibles de converger lorsque la situation sécuritaire l'exige.

1.2. Une complémentarité juridiquement admise, mais institutionnellement encadrée

La distinction entre les FARDC et la PNC ne signifie pas que leurs domaines d'intervention soient hermétiquement séparés. Le droit congolais prévoit au contraire des situations dans lesquelles les deux forces peuvent être appelées à intervenir dans un même environnement sécuritaire. La complémentarité doit ainsi être comprise comme une articulation de compétences différenciées, et non comme une fusion des fonctions militaires et policières.

¹ Mehler, A. (2014). Hybrid regimes and the military: Security sector reform in Sub-Saharan Africa. In A. Mehler, H. Melber, & K. van Walraven (Eds.), *Africa Yearbook: Politics, Economy and Society South of the Sahara* (pp. 45–68).

La loi organique n° 11/012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des Forces armées est particulièrement explicite sur ce point. Elle prévoit que, lorsque des unités des FARDC sont appelées à intervenir avec la Police nationale, en dehors des situations d'état de siège ou d'urgence, la direction des opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre public revient au commandant des unités de la Police nationale. Elle prévoit, à l'inverse, que lorsque les événements présentent un caractère insurrectionnel, la police se retire au bénéfice des Forces armées. Cette disposition est particulièrement intéressante pour notre problématique. Elle montre que le législateur n'a pas conçu la coopération entre les deux forces comme une simple coexistence occasionnelle. Il a cherché à déterminer la responsabilité opérationnelle en fonction de la nature de la situation. La logique retenue peut ainsi être schématisée de manière simple :

Situation relevant principalement du maintien de l'ordre → prééminence opérationnelle de la PNC ; situation présentant un caractère insurrectionnel → prééminence des FARDC.

Il s'agit donc moins d'une concurrence entre deux institutions que d'une différenciation fonctionnelle de leur emploi. Cette distinction est fondamentale pour notre étude. Elle signifie que la complémentarité n'implique pas nécessairement que les FARDC et la PNC soient engagées simultanément dans toutes les situations. Elle suppose plutôt que la nature de la menace permette de déterminer quelle institution doit exercer la responsabilité principale, et dans quelles conditions l'autre apporte son concours.

Le cadre juridique de la PNC confirme cette logique. La loi organique n° 11/013 du 11 août 2011 définit la Police nationale comme un service public civil chargé notamment de la sécurité et de la tranquillité publiques, de la sécurité des personnes et de leurs biens ainsi que du maintien et du rétablissement de l'ordre public. Elle lui confie également les fonctions de police administrative et de police judiciaire. La PNC dispose par ailleurs d'une autonomie administrative, technique et financière et exerce son action sur l'ensemble du territoire national sous l'autorité civile. Il ressort de ces dispositions que la coopération avec les FARDC ne remet pas en cause l'identité institutionnelle de la PNC. Celle-ci demeure une force civile ayant ses propres missions, sa propre organisation et sa propre chaîne de responsabilité.

1.2.1. Le principe de différenciation des responsabilités

Le dispositif juridique congolais repose donc sur un principe qui mérite d'être clairement dégagé : la coopération n'efface pas la différenciation des responsabilités. Cette différenciation présente une double fonction. D'une part, elle permet d'identifier l'institution normalement compétente pour une catégorie donnée de missions. D'autre part, elle permet de déterminer les conditions dans lesquelles une intervention conjointe devient nécessaire. Cette architecture est particulièrement importante dans

les situations de crise. Lorsque la menace dépasse les capacités ordinaires de maintien de l'ordre et prend une dimension insurrectionnelle ou militaire, le rôle des FARDC devient prépondérant.

À l'inverse, lorsque la situation relève principalement de la sécurité publique et du maintien de l'ordre, le cadre légal reconnaît la responsabilité opérationnelle de la police. Le problème scientifique ne réside donc pas, à ce stade, dans une absence de différenciation juridique. Le droit congolais prévoit déjà une logique d'articulation entre les deux forces. La question devient alors celle de sa mise en œuvre.

1.2.2. Le problème du passage de la compétence juridique à la capacité opérationnelle

Une distinction doit ici être établie entre compétence et capacité. La compétence renvoie à ce qu'une institution est juridiquement habilitée à faire. La capacité renvoie à ce qu'elle est effectivement en mesure de faire avec les ressources humaines, matérielles, financières et organisationnelles dont elle dispose. Cette distinction est déterminante dans le cas étudié. Une institution peut être juridiquement responsable d'une mission tout en rencontrant des difficultés pour l'assumer effectivement. Dans une telle situation, la présence ou l'intervention d'une autre force peut devenir nécessaire.

C'est précisément à partir de cette tension que notre article se distingue d'une simple analyse juridique. L'existence de règles organisant la coopération FARDC–PNC ne permet pas, à elle seule, d'établir que la complémentarité fonctionne effectivement. La loi peut déterminer que la police doit assurer la direction d'une opération de maintien de l'ordre dans certaines circonstances ; encore faut-il que la PNC dispose des effectifs, de la formation, de l'équipement et des moyens de commandement nécessaires pour exercer effectivement cette responsabilité. De même, le fait que les FARDC disposent d'une compétence militaire ne signifie pas qu'elles doivent être sollicitées pour compenser durablement les insuffisances de la police dans les missions ordinaires de sécurité intérieure. C'est donc l'écart éventuel entre la responsabilité juridiquement attribuée et la capacité effectivement disponible qui constitue l'un des problèmes centraux de la complémentarité.

1.2.3. Une architecture qui privilégie la coordination plutôt que la fusion

Le cadre juridique étudié ne conduit pas non plus à considérer qu'une meilleure coopération nécessiterait nécessairement une fusion institutionnelle des deux forces. Au contraire, les textes maintiennent leur distinction : les FARDC demeurent une force militaire au service de la défense nationale, tandis que la PNC demeure un service public civil chargé de la sécurité intérieure. Cette distinction est importante pour la suite de notre raisonnement. Une réforme visant à améliorer la complémentarité ne devrait donc pas être évaluée uniquement à partir de sa capacité à rapprocher institutionnellement les deux forces. Elle devrait surtout être appréciée à partir de sa capacité à rendre leurs interventions respectives plus cohérentes et plus efficaces. Il devient alors possible de formuler une première proposition analytique : Plus la différenciation des missions est claire et plus les

mécanismes de coordination sont opérationnels, moins la coopération FARDC–PNC devrait nécessiter une substitution durable d'une institution à l'autre. Cette proposition devra toutefois être confrontée aux réalités opérationnelles examinées dans la section 3.

1.2.4. Une complémentarité conditionnelle

Le cadre juridique congolais permet finalement de qualifier la complémentarité FARDC–PNC de complémentarité conditionnelle. Elle est conditionnelle parce que l'intervention respective des deux forces dépend de la nature de la situation sécuritaire. La loi distingue notamment le maintien de l'ordre, d'une part, et les situations insurrectionnelles, d'autre part. Elle est également conditionnelle parce que l'intervention conjointe doit respecter les chaînes de responsabilité propres aux deux institutions. Cette conception est cohérente avec l'objectif poursuivi par le présent article. Il ne s'agit pas de rechercher une complémentarité permanente entre les FARDC et la PNC, mais une complémentarité appropriée à la situation, juridiquement encadrée et opérationnellement réalisable. Toutefois, le droit ne règle pas entièrement la question. Il définit les responsabilités, mais ne garantit pas que les capacités nécessaires à leur exercice soient effectivement disponibles. C'est précisément à cet endroit que se situe le passage de notre analyse juridique à notre analyse scientifique. Le droit définit qui doit agir ; l'analyse opérationnelle doit déterminer dans quelle mesure celui qui doit agir est effectivement capable de le faire et dans quelles conditions les capacités des deux forces peuvent être articulées.

1.3. Ce que montre la littérature sur la réforme du secteur de la sécurité

La situation congolaise n'est pas isolée. La littérature consacrée à la réforme du secteur de la sécurité en RDC montre depuis plusieurs années que la professionnalisation des forces armées et de la police ne peut être dissociée des questions de gouvernance, de capacités institutionnelles, de coordination et d'appropriation nationale. Les travaux consacrés à la réforme du secteur de la sécurité en RDC ont notamment souligné l'importance simultanée de la réforme des FARDC et de celle de la PNC. Dès 2008, les initiatives nationales de réforme étaient organisées autour de plusieurs composantes, notamment les forces armées, la police et la justice, ce qui traduisait déjà l'idée que la sécurité ne pouvait être traitée à travers une institution unique.

Boshoff (2008) souligne ainsi que la réforme militaire congolaise devait être envisagée à travers la formation, l'organisation, l'équipement, le cadre juridique et la maîtrise des effectifs. Cette approche est importante pour notre étude parce qu'elle montre que la capacité opérationnelle ne peut être réduite à la seule existence d'une structure institutionnelle. D'autres analyses ont toutefois montré les limites d'une approche essentiellement technique de la réforme, à l'instar de **Kets et de Vries** (2014) qui soulignent notamment l'échec des bailleurs à créer cette complémentarité dans le secteur de la

sécurité en RDC lorsqu'elles ne prenaient pas suffisamment en compte les dimensions politiques et institutionnelles du système sécuritaire congolais.

Dans une autre perspective, **Autesserre** démontre que les programmes internationaux se concentrent sur Kinshasa et les généraux, pas sur la police de proximité. D'où son plaidoyer pour la complémentarité par le bas. **Vogel** 2018, quant à lui, critique les 15 ans de RSS en RDC créant un déséquilibre : on arme l'armée, on oublie la police. Il plaide pour une approche intégrée police-armée-justice.

Cette littérature apporte donc trois enseignements utiles à notre problématique. ***Premièrement, la construction de capacités professionnelles est une condition importante de l'efficacité des institutions de sécurité. Deuxièmement, le renforcement technique ou matériel ne suffit pas à lui seul : les capacités doivent être inscrites dans une organisation institutionnelle, une gouvernance et des mécanismes de coordination permettant leur emploi effectif. Troisièmement, le déséquilibre capacitaire des forces en coopérations entraîne ipso facto la substitution de l'une à l'autre.***

Ces enseignements rejoignent partiellement les constats issus du matériau empirique de notre recherche, mais ils permettent également de les dépasser. Le problème n'est donc plus simplement de constater que la PNC manque de moyens ou que les FARDC sont parfois sollicitées dans des missions de sécurité intérieure. Il faut examiner comment ces contraintes affectent la relation fonctionnelle entre les deux institutions.

1.4. Le point de départ scientifique de l'article

C'est à ce niveau que se situe la spécificité de notre démarche. La littérature sur la réforme du secteur de la sécurité en RDC s'est largement intéressée à la réforme des FARDC, à la professionnalisation de la police, à la gouvernance du secteur sécuritaire, à la construction de capacités et aux difficultés politiques de la réforme. Notre article ne cherche pas à reprendre l'ensemble de ces problématiques. Il part d'une question plus circonscrite : ***que se passe-t-il lorsque deux institutions dont les missions sont juridiquement différenciées doivent agir dans un même environnement sécuritaire, alors que leurs capacités respectives ne sont pas nécessairement à la hauteur des responsabilités qui leur sont attribuées ?***

Cette question permet d'introduire une distinction qui constituera le fil directeur de l'article : ***La complémentarité juridique désigne la répartition normative des responsabilités et la possibilité légale de coopération ; la complémentarité effective désigne la capacité réelle des institutions à exercer leurs fonctions respectives et à coordonner leurs capacités lorsque leurs missions convergent.***

Cette distinction constitue le véritable point d'entrée scientifique de la suite de l'analyse. Elle nous évite également deux réductions. La première consisterait à considérer que l'existence de textes

juridiques suffit à démontrer l'existence d'une complémentarité. La seconde consisterait à expliquer toutes les difficultés de coopération par une insuffisance de moyens. Notre hypothèse de travail est plus prudente : *le degré de complémentarité effectivement réalisé dépend de l'articulation entre le cadre normatif, les capacités opérationnelles et les mécanismes de coordination*. C'est cette proposition que les sections suivantes vont mettre à l'épreuve du matériau empirique issu du mémoire.

II. LES RÉALITÉS OPÉRATIONNELLES DE LA COMPLÉMENTARITÉ FARDC–PNC

2.1. De la répartition des missions à leur exercice effectif

Le cadre juridique présenté précédemment établit une distinction claire entre les responsabilités des FARDC et celles de la PNC. Les premières sont principalement orientées vers la défense du territoire et de la souveraineté nationales, tandis que les secondes ont notamment pour mission la protection des personnes et des biens ainsi que le maintien et le rétablissement de l'ordre public. Le mémoire à l'origine de cette étude relève cependant que, dans la pratique, cette différenciation fonctionnelle ne se traduit pas toujours par une répartition effective des tâches.

L'un des exemples les plus significatifs concerne les zones ayant connu des opérations militaires à l'Est de la RDC. Selon les observations consignées dans le mémoire, une fois certaines zones stabilisées ou normalisées après les combats, les FARDC continuent parfois d'y assurer des fonctions de maintien et de rétablissement de l'ordre public qui relèvent normalement de la PNC. Le mémoire identifie ainsi une situation dans laquelle la force militaire est amenée à prendre en charge, au moins partiellement, des missions qui ne correspondent pas à son rôle principal sans formation judiciaire. Ce constat est important, mais il doit être interprété avec prudence.

Cette substitution dysfonctionnelle ne permet pas, à elle seule, de conclure à une défaillance générale ou permanente de la PNC. Il met plutôt en évidence un écart entre la répartition normative des missions et leur distribution effective dans certaines situations opérationnelles. Notre objectif n'est pas de reprendre le jugement porté dans le mémoire sur la performance de la PNC, mais d'interroger les conséquences institutionnelles et opérationnelles de cette situation. Lorsque les FARDC sont maintenues dans des fonctions relevant normalement de la sécurité intérieure, deux effets peuvent notamment se produire :

Le premier concerne directement l'emploi des capacités militaires. Le mémoire observe que les FARDC peuvent être conduites à mobiliser une partie de leurs effectifs pour des missions de maintien et de rétablissement de l'ordre public, au détriment de leur disponibilité pour les opérations de combat. Le second concerne la nature même de l'action sécuritaire. Le soldat et le policier ne sont pas formés prioritairement pour les mêmes fonctions. Le mémoire souligne à cet égard que le militaire, lorsqu'il

est principalement préparé à l'action de guerre, n'est pas nécessairement l'acteur le mieux adapté à la lutte contre la criminalité ordinaire et aux missions de sécurité publique.

Il ne s'agit donc pas simplement d'un problème de partage administratif des tâches. La substitution fonctionnelle d'une institution à une autre peut avoir des conséquences sur l'efficacité globale du système de sécurité, puisque les capacités militaires peuvent être détournées de leur emploi prioritaire tandis que les besoins de sécurité intérieure demeurent insuffisamment couverts par l'institution normalement compétente.

Le matériau du mémoire permet également d'aller plus loin. Il relève que les textes juridiques existent et que les missions ainsi que les mécanismes de collaboration sont définis, mais que leur mise en œuvre rencontre des obstacles liés notamment aux capacités disponibles. Cette observation conduit à déplacer le centre de l'analyse. Le problème n'est donc plus de savoir si les FARDC et la PNC ont des missions juridiquement différentes. Il est de déterminer dans quelle mesure chacune dispose effectivement des capacités nécessaires pour exercer ces missions, et ce qui se produit lorsque cette condition n'est pas remplie.

Dans cette perspective, la substitution des FARDC à la PNC ne doit pas être interprétée uniquement comme une manifestation d'un mauvais fonctionnement institutionnel. Elle peut également être comprise comme un mécanisme d'adaptation du système sécuritaire face à une insuffisance capacitaire. Lorsqu'une institution ne peut assumer pleinement une fonction qui lui est attribuée, une autre institution disposant d'une capacité immédiatement mobilisable peut être appelée à combler le déficit.

Cette adaptation peut répondre à une nécessité immédiate de sécurité. Elle devient toutefois problématique lorsqu'elle se prolonge, car elle risque alors de transformer une intervention exceptionnelle en substitution durable. C'est précisément cette distinction qui permet de définir la complémentarité effective recherchée dans cet article : La complémentarité effective ne signifie pas que les FARDC et la PNC accomplissent indistinctement les mêmes missions ; *elle suppose que chacune puisse exercer effectivement son mandat propre et que les capacités de l'autre puissent être mobilisées, lorsque cela est nécessaire, dans un cadre de coopération clairement défini.*

Le mémoire fournit ainsi un premier élément empirique particulièrement important : *l'existence d'un cadre juridique de coopération ne garantit pas une répartition opérationnelle conforme aux missions respectives.* Cette première constatation conduit naturellement à la question suivante : *quelles sont les capacités dont dispose effectivement la PNC pour assumer les responsabilités que le droit lui attribue ?*

2.2. Les capacités humaines, matérielles et organisationnelles : le problème de l'effectivité

La répartition juridique des missions entre les FARDC et la PNC ne peut produire les effets attendus que si les deux institutions disposent des capacités nécessaires à leur accomplissement. Le matériau empirique du mémoire conduit précisément à déplacer l'analyse de la question des mandats vers celle des moyens d'action. Il fait apparaître, du côté de la PNC, des difficultés concernant principalement les effectifs, la formation et le soutien logistique.

2.2.1. Une capacité humaine insuffisante au regard des missions

Le mémoire relève une insuffisance des effectifs de la PNC sur les théâtres d'opérations, malgré un effectif théorique alors évalué à environ 150 000 personnels². Cette insuffisance est d'autant plus significative que la police doit simultanément assurer la sécurité dans les villes et agglomérations et répondre aux sollicitations liées aux opérations de sécurisation des zones précédemment affectées par les conflits.

Le problème ne se résume donc pas au nombre global de policiers. Il concerne surtout leur disponibilité opérationnelle et leur répartition territoriale. Renforcer la présence policière dans une zone nouvellement stabilisée peut en effet avoir pour conséquence de réduire les capacités disponibles dans d'autres espaces confrontés à la criminalité ou à d'autres besoins de sécurité. Le mémoire souligne précisément cette difficulté de concilier couverture territoriale ordinaire et appui aux opérations de sécurisation.

Cette observation est importante pour notre problématique : ***un effectif théorique ne constitue pas nécessairement une capacité opérationnelle disponible***. L'effectivité d'une mission dépend de la possibilité de déployer les personnels nécessaires au moment et à l'endroit où ils sont requis. La formation constitue un deuxième élément de cette capacité humaine. Le mémoire indique que les formations organisées au sein des écoles et centres d'instruction de la PNC demeurent ponctuelles et ne répondent pas suffisamment aux besoins identifiés. Il estime, sur la base des informations utilisées dans l'étude, qu'une part importante du personnel demeure insuffisamment formée. Pour notre analyse, l'intérêt de ce constat n'est pas de mesurer abstraitement la qualité de la formation policière. Il est de montrer que la capacité humaine possède une dimension qualitative autant que quantitative : ***disposer de personnels en nombre suffisant ne garantit pas leur aptitude à remplir les fonctions auxquelles ils sont affectés***.

² Les données quantitatives du mémoire — notamment l'effectif théorique de 150 000 et l'estimation de la proportion de personnels insuffisamment formés — sont ici présentées comme des données du mémoire, et non comme des statistiques actuelles de la PNC

2.2.2. *Le déficit logistique comme contrainte de l'action*

Le deuxième ensemble de difficultés concerne le soutien logistique. Le mémoire décrit une situation caractérisée par l'insuffisance des équipements et matériels nécessaires à l'exercice professionnel des missions de police, ainsi que par la précarité de certaines infrastructures. Les insuffisances relevées concernent notamment l'approvisionnement des unités, l'habillement, les conditions de campement et les matériels spécifiques. Le mémoire signale également des difficultés touchant les équipements individuels et collectifs ainsi que la mobilité des unités territoriales. Ces éléments ont une conséquence analytique directe : ***la capacité juridique d'intervenir ne se transforme en capacité opérationnelle que lorsque l'institution dispose des moyens matériels permettant cette intervention.*** Cette relation est particulièrement visible dans la complémentarité FARDC-PNC. Lorsque la PNC ne dispose pas des moyens nécessaires pour assurer une mission dans une zone donnée, la capacité militaire peut être sollicitée pour combler le déficit. Le mémoire relève précisément que les FARDC sont alors amenées à consacrer une partie de leurs ressources humaines et matérielles au maintien de l'ordre public, ce qui affecte leur disponibilité pour leurs missions militaires prioritaires. Il apparaît ainsi une relation de dépendance capacitaire : ***l'insuffisance d'une institution produit une demande supplémentaire sur l'autre.***

2.2.3. *Une complémentarité affectée par l'asymétrie des capacités*

Les éléments précédents permettent de dégager une caractéristique importante du fonctionnement observé : les difficultés de complémentarité ne résultent pas nécessairement d'une opposition entre les deux institutions. Elles peuvent résulter d'une asymétrie de leurs capacités effectivement mobilisables. Le mémoire formule d'ailleurs explicitement l'idée que les textes juridiques existent, mais que leur mise en application rencontre des obstacles liés aux moyens humains et matériels dont dispose la PNC. Il conclut que la pertinence de la complémentarité doit être appréciée en fonction des capacités effectivement mises à la disposition de la police.

Cette constatation nous permet de préciser notre concept de complémentarité effective. Une relation complémentaire entre deux institutions ne peut fonctionner durablement lorsque l'une d'elles est systématiquement appelée à compenser les déficits de l'autre. Dans ce cas, la coopération risque de se transformer en substitution fonctionnelle. La différence est essentielle : ***La complémentarité suppose que deux capacités distinctes se renforcent ; la substitution apparaît lorsqu'une capacité insuffisante conduit une institution à exercer durablement la fonction d'une autre.***

Dans le cas étudié, les difficultés de la PNC peuvent donc avoir des effets qui dépassent sa propre performance. Elles affectent également l'emploi des FARDC, puisque celles-ci peuvent être mobilisées pour des tâches relevant normalement de la sécurité intérieure. Le mémoire observe que

cette situation mobilise des personnels et des ressources militaires qui pourraient autrement être consacrés aux opérations de combat.

2.2.4. La dimension organisationnelle : vers une capacité collective

Les capacités humaines et matérielles ne suffisent toutefois pas à expliquer l'effectivité de la complémentarité. Le mémoire identifie également un besoin de participation des différentes composantes du système sécuritaire à la planification des opérations. Il propose notamment que la PNC participe au Groupe de planification opérationnel (GPO) afin que les différentes composantes disposent d'une connaissance commune de la situation et puissent déterminer leur contribution respective à l'opération.

Nous ne reprenons pas ici cette proposition comme une recommandation définitive. Elle constitue plutôt un indice empirique d'un problème organisationnel : les capacités disponibles ne produisent pleinement leurs effets que lorsqu'elles sont intégrées dans un dispositif permettant leur articulation. Cette observation nous conduit donc à compléter notre première relation : ***missions différenciées → capacités disponibles → capacité de coordination → complémentarité effective.***

L'effectivité ne dépend ainsi ni du seul droit, ni du seul niveau de ressources. Elle dépend de la possibilité de transformer les ressources de chaque institution en capacités coordonnées.

2.2.5. Du déficit capacitaire au problème systémique

Pris isolément, chacun des déficits identifiés — effectifs, formation, équipements, infrastructures, mobilité ou coordination — pourrait être considéré comme un problème interne à la PNC. Mais leur effet sur la relation FARDC–PNC conduit à une lecture différente. Lorsque ces insuffisances empêchent la PNC d'assumer pleinement certaines responsabilités, les FARDC peuvent être sollicitées pour les compenser. Le coût de cette situation est alors supporté par l'ensemble du système de défense et de sécurité : la police ne peut exercer pleinement ses missions et l'armée mobilise une partie de ses capacités pour des fonctions qui ne constituent pas son emploi prioritaire.

Le problème devient donc systémique. C'est précisément ce déplacement qui est nécessaire pour notre article. Nous ne cherchons pas à démontrer que la PNC serait, par nature, incapable d'accomplir ses missions. Le matériau du mémoire permet plutôt d'établir qu'à la période étudiée, l'insuffisance de certaines capacités de la PNC constituait une contrainte à l'exercice effectif de son mandat et avait des répercussions sur l'emploi des FARDC.

Cette conclusion prépare directement l'analyse de la coopération elle-même : ***si les missions sont différenciées et si les capacités sont inégalement disponibles, comment les deux forces organisent-elles concrètement leur intervention ?***

2.3. Les pratiques de coopération, les chevauchements et les mécanismes de coordination

La coopération entre les FARDC et la PNC n'est pas une construction exclusivement théorique. Le cadre légal prévoit différentes formes de concours et d'appui entre les deux institutions. Le mémoire relève notamment que la PNC, au-delà de ses missions ordinaires, peut exercer des missions extraordinaires et spéciales, ces dernières pouvant s'effectuer, selon les circonstances, au titre de suppléance, d'appui ou de concours à d'autres services. Dans cette architecture, les deux forces peuvent être amenées à travailler conjointement dans plusieurs domaines : recherche du renseignement relatif à la sécurité intérieure, contrôle et surveillance de certains espaces d'intérêt national, protection de structures essentielles au fonctionnement de l'État, opérations de secours ou encore protection de l'environnement. Ces formes de coopération montrent que la complémentarité FARDC-PNC ne doit pas être réduite à la seule intervention de l'armée en appui à la police lors des crises. Elle recouvre un ensemble plus large de relations fonctionnelles dans lesquelles les deux institutions peuvent apporter des contributions différentes à un même objectif de sécurité.

Toutefois, le matériau empirique du mémoire fait apparaître une difficulté lorsque cette coopération s'effectue dans un contexte où les capacités de la PNC sont insuffisantes. Les FARDC indiquent ainsi être fréquemment contraintes d'assumer des fonctions relevant de la police, y compris dans des zones ayant atteint une phase de normalisation. Cette situation mobilise une partie de leurs personnels et de leurs ressources pour le maintien de l'ordre public et réduit, selon le constat établi dans le mémoire, leur capacité à se consacrer à leurs missions offensives. Le phénomène observé relève donc de deux logiques différentes qu'il convient de ne pas confondre. La première est celle de la coopération fonctionnelle : deux institutions distinctes contribuent, chacune dans son domaine, à la réalisation d'un objectif commun. La seconde est celle de la substitution fonctionnelle : une institution est amenée à prendre durablement en charge une mission relevant normalement de l'autre en raison de l'insuffisance de la capacité disponible.

Cette distinction est centrale pour notre analyse. La substitution peut être nécessaire dans une situation de crise et ne constitue donc pas, en elle-même, la preuve d'un dysfonctionnement. Elle devient cependant problématique lorsqu'elle se prolonge au-delà des circonstances qui la justifient. Elle risque alors de brouiller la différenciation des responsabilités et de diminuer l'efficacité globale du système.

2.3.1. La coordination comme condition de la complémentarité

Les observations recueillies dans le mémoire font apparaître une autre difficulté : la coordination des composantes du système de sécurité dans la préparation des opérations. Du côté des FARDC, l'un des besoins opérationnels exprimés consiste précisément à intégrer les différentes composantes concernées dans la planification des opérations. L'objectif recherché est qu'elles disposent d'une

même connaissance de la situation et puissent déterminer à l'avance la contribution de chacune à la réussite de l'opération.

Le mémoire identifie à cette fin la participation de la PNC au Groupe de Planification Opérationnelle (GPO) comme une piste permettant de rapprocher les différentes composantes du système de sécurité. Les responsables opérationnels des FARDC interrogés dans le cadre du travail ont insisté sur l'intérêt d'associer la police à cette phase de planification. Il faut toutefois distinguer ici le constat empirique de la solution proposée dans le mémoire. Pour l'article, nous ne considérons pas automatiquement la participation au GPO comme la solution définitive. Elle constitue plutôt un indicateur de l'existence d'un besoin de coordination en amont des opérations.

L'enjeu scientifique est plus général : une complémentarité effective suppose que les institutions appelées à intervenir ensemble disposent d'un mécanisme leur permettant de partager l'information pertinente, de clarifier les responsabilités et d'anticiper la contribution de chacune. La coordination devient ainsi une capacité à part entière. Elle ne se confond ni avec les effectifs, ni avec les équipements, ni avec la compétence juridique. Elle permet de transformer des capacités institutionnelles séparées en une capacité collective.

2.3.2. Une coopération limitée par l'asymétrie des perceptions

Le mémoire rapporte également une perception différenciée des deux institutions. Les FARDC associent certaines difficultés de leur coopération avec la PNC à l'incapacité de cette dernière à fournir l'appui attendu dans les cadres juridiques prévus. De son côté, la PNC est présentée dans le mémoire comme étant fréquemment perçue comme un « partenaire non fiable ». Cette donnée doit être utilisée avec prudence. Elle ne permet pas d'affirmer objectivement que la PNC serait un partenaire « non fiable ». Elle établit plutôt qu'une telle perception existe dans le cadre des relations opérationnelles étudiées.

Cette nuance est importante parce qu'une relation interinstitutionnelle ne dépend pas uniquement des règles et des ressources. Elle dépend également de la confiance professionnelle, de la compréhension réciproque des missions et de la capacité des acteurs à anticiper la contribution de leurs partenaires. À cet égard, le besoin exprimé par les FARDC d'une « approche globale » peut être interprété comme la recherche d'un cadre permettant de dépasser une coopération essentiellement réactive et de favoriser une préparation commune des interventions.

2.3.3. De la coopération ponctuelle à une capacité collective

Les éléments précédents permettent de préciser davantage la notion de complémentarité effective retenue dans cet article. Une coopération ponctuelle peut permettre de répondre à une crise particulière sans modifier durablement les relations entre les institutions. Une complémentarité effective suppose davantage : elle implique que les mécanismes permettant aux FARDC et à la PNC

de travailler ensemble soient suffisamment organisés pour que leur coopération ne dépende pas exclusivement des circonstances ou de la capacité d'une institution à suppléer l'autre.

Trois conditions apparaissent ainsi à partir du matériau étudié :

1. une différenciation claire des responsabilités, afin d'éviter les chevauchements inutiles ;
2. des capacités suffisantes dans chaque institution, afin que l'une ne soit pas constamment appelée à compenser les insuffisances de l'autre ;
3. des mécanismes de coordination, afin que les capacités disponibles puissent être mobilisées de manière cohérente.

Le mémoire converge lui-même vers l'idée que la mise à disposition des ressources humaines et matérielles nécessaires à la PNC constitue une condition de son efficacité dans le partenariat avec les FARDC. Il conclut notamment que l'amélioration de la performance policière constitue un élément déterminant pour organiser la complémentarité police–armée au service de l'efficacité de la défense et de la sécurité.

Notre article reprend ce constat, mais le reformule dans une perspective plus analytique : la complémentarité ne doit pas être évaluée uniquement à partir de la fréquence des interventions conjointes ; elle doit être appréciée à partir de la capacité de chaque institution à remplir son mandat propre et à articuler cette capacité avec celle de l'autre. Cette approche permet de distinguer une coopération qui compense les déficits d'une institution d'une coopération qui combine effectivement deux capacités complémentaires.

2.3.4. Le constat d'ensemble : une complémentarité encore inégalement effective

Au terme de l'analyse des réalités opérationnelles, trois constats peuvent être dégagés. Premièrement, la coopération FARDC–PNC est juridiquement prévue et matériellement pratiquée dans plusieurs domaines. Elle ne constitue donc pas une construction purement normative. Deuxièmement, l'insuffisance des capacités disponibles dans la PNC peut conduire les FARDC à assumer des fonctions de sécurité intérieure, créant ainsi un risque de substitution plutôt que de complémentarité. Troisièmement, la coordination en amont des opérations apparaît comme une condition importante de l'articulation des contributions respectives, notamment à travers le partage de la connaissance de la situation et la planification commune.

Ces constats permettent donc de répondre provisoirement à une partie de notre question de recherche. La difficulté de la complémentarité FARDC–PNC ne réside pas principalement dans l'absence de base juridique. Elle se situe dans le passage de la complémentarité prescrite à la complémentarité effectivement réalisable. Ce passage dépend de l'articulation de trois variables que l'analyse précédente a progressivement fait apparaître : ***mandat juridiquement défini + capacité opérationnelle disponible + coordination effective = complémentarité opérationnelle.***

À l'inverse, lorsque la capacité d'une institution est insuffisante et que les mécanismes de coordination ne permettent pas d'organiser rationnellement le concours de l'autre, la coopération risque de prendre la forme d'une substitution fonctionnelle, avec des effets potentiellement négatifs sur l'emploi optimal des deux forces.

III. CONDITIONS D'UNE COMPLÉMENTARITÉ EFFECTIVE ENTRE LES FARDC ET LA PNC

L'analyse du cadre institutionnel et juridique, confrontée aux réalités opérationnelles, montre que la question de la complémentarité FARDC–PNC ne se réduit ni à l'existence de compétences juridiquement définies ni à la possibilité d'interventions conjointes. Le problème central réside dans la capacité du système de défense et de sécurité à transformer une complémentarité prescrite en une complémentarité effectivement opérationnelle.

Les données examinées montrent en effet que les deux institutions disposent de missions différenciées, mais que l'insuffisance de certaines capacités, particulièrement du côté de la PNC, peut conduire à des situations de suppléance ou de substitution. Parallèlement, le besoin de mécanismes de planification et de coordination apparaît comme une condition de l'emploi cohérent des capacités disponibles. Dans ces conditions, une complémentarité effective peut être appréhendée à partir de trois exigences interdépendantes : la clarification des responsabilités, le renforcement des capacités propres de chaque institution et l'institutionnalisation de la coordination opérationnelle.

3.1. Préserver la différenciation des missions et clarifier les responsabilités

La première condition d'une complémentarité effective est la préservation d'une distinction fonctionnelle claire entre les FARDC et la PNC. Cette distinction ne constitue pas un obstacle à la coopération. Elle en est au contraire le préalable. Une coopération efficace suppose que chaque institution sache ce qu'elle doit accomplir, ce que l'autre est appelée à accomplir et dans quelles circonstances leurs interventions peuvent se compléter. L'enjeu n'est donc pas de rechercher une séparation absolue entre les deux forces. Une telle séparation serait difficilement compatible avec la réalité des crises sécuritaires complexes, dans lesquelles plusieurs dimensions — militaire, policière, judiciaire et administrative — peuvent se présenter simultanément. Il s'agit plutôt d'éviter que la coopération ne conduise à une indifférenciation des fonctions. Le matériau du mémoire montre précisément les conséquences possibles d'une telle indifférenciation lorsque les FARDC continuent d'assurer des fonctions de maintien de l'ordre dans des espaces où les conditions de normalisation sont réunies.

La complémentarité effective suppose dès lors une règle simple : l'intervention d'une institution dans le domaine de l'autre doit répondre à une nécessité identifiable, être juridiquement encadrée et

demeurer proportionnée à la situation qui la justifie. Dans cette perspective, le concours des FARDC à la PNC ne doit pas être considéré comme une anomalie. Il peut constituer une réponse légitime lorsque la nature ou l'ampleur de la menace dépasse temporairement les capacités ordinaires de la police. Mais ce concours devrait progressivement laisser place à la reprise des responsabilités par l'institution normalement compétente lorsque les conditions opérationnelles le permettent. Cette logique permet de distinguer le concours, qui renforce temporairement une capacité existante, de la substitution, qui tend à la remplacer.

3.2. Renforcer les capacités propres de la PNC et préserver celles des FARDC

La deuxième condition concerne les capacités. L'analyse de la section 3 a montré que les difficultés d'effectifs, de formation, d'équipement et de mobilité peuvent limiter la capacité de la PNC à exercer certaines de ses responsabilités. Le renforcement de ces capacités ne doit cependant pas être envisagé uniquement comme une réforme interne de la police. Il possède une portée systémique, parce qu'une PNC incapable d'assumer certaines fonctions accroît mécaniquement la pression exercée sur les FARDC.

Le renforcement de la PNC peut donc être compris comme une condition indirecte de la disponibilité opérationnelle des FARDC. Autrement dit : Plus la PNC est capable d'assumer effectivement ses missions de sécurité intérieure, moins les FARDC sont contraintes de mobiliser durablement leurs ressources militaires pour des fonctions relevant normalement de la police. Cette relation est importante pour l'efficacité globale du système. Renforcer la police ne signifie donc pas affaiblir la composante militaire ; dans certaines configurations, cela peut au contraire permettre aux FARDC de concentrer davantage leurs capacités sur leurs missions propres. Le mémoire souligne à cet égard que les ressources humaines et matérielles constituent des conditions essentielles de l'efficacité de la PNC dans son partenariat avec les FARDC.

Mais la même logique doit être appliquée aux FARDC. La recherche d'une meilleure complémentarité ne saurait conduire à considérer les capacités militaires comme une réserve permanente destinée à compenser les déficits policiers. Les ressources militaires doivent rester prioritairement orientées vers les missions correspondant à leur mandat. La complémentarité effective repose ainsi sur une double consolidation capacitaire :

- renforcer la capacité de la PNC à exercer ses fonctions propres ;
- préserver la capacité des FARDC à remplir leurs responsabilités militaires.

Il s'agit donc moins de transférer des charges d'une institution vers l'autre que de réduire les situations dans lesquelles l'une doit durablement compenser l'insuffisance de l'autre.

3.3. Institutionnaliser la coordination opérationnelle

La troisième condition concerne la coordination. Les observations issues du mémoire montrent que la coopération ne peut être pleinement efficace lorsque les différentes composantes du dispositif sécuritaire ne participent pas suffisamment à la préparation des opérations. Le besoin exprimé d'intégrer la PNC au processus de planification opérationnelle traduit précisément cette exigence. La coordination ne doit toutefois pas être réduite à la tenue de réunions ou à l'échange occasionnel d'informations. Elle doit permettre au minimum :

- le partage de l'information opérationnelle pertinente ;
- l'analyse commune de la situation ;
- la clarification des responsabilités ;
- la détermination des modalités d'appui ;
- la définition des chaînes de commandement ;
- et l'évaluation conjointe des opérations.

L'objectif n'est pas de créer une chaîne de commandement unique pour les deux institutions, mais de permettre à leurs chaînes respectives de s'articuler lorsqu'elles sont engagées dans une même opération. Cette distinction est particulièrement importante dans le contexte congolais. La PNC et les FARDC demeurent deux institutions différentes, placées sous des autorités et organisées selon des logiques professionnelles différentes. Une coordination efficace doit donc respecter cette différenciation tout en créant des mécanismes permettant leur action concertée. Le problème n'est donc pas seulement de savoir qui commande, mais aussi de savoir qui fait quoi, avec quels moyens, selon quel calendrier et selon quelles modalités de transmission de l'information.

3.4. Organiser le passage du concours à la reprise des responsabilités

Une quatrième condition découle directement des précédentes : la coopération doit prévoir non seulement l'intervention conjointe, mais également la sortie de l'intervention militaire lorsque la situation ne la justifie plus. Cette dimension est essentielle au regard des constats effectués dans les zones ayant connu des opérations militaires. Le maintien prolongé des FARDC dans des fonctions de sécurité intérieure peut produire une situation dans laquelle le concours initialement nécessaire devient une forme durable de substitution.

Une complémentarité effective devrait donc comporter des critères de transition permettant de déterminer quand la responsabilité principale peut revenir à la PNC. Ces critères pourraient être liés à l'évolution de la menace, à la capacité opérationnelle effectivement disponible, à la stabilisation de la zone et à la capacité de la police à assurer les fonctions requises. Il ne s'agit pas ici de proposer un dispositif réglementaire définitif, mais d'identifier une exigence fonctionnelle : une opération conjointe doit pouvoir évoluer vers une reprise clairement organisée des responsabilités. Cette

condition permettrait d'éviter que l'intervention des FARDC, justifiée par une situation exceptionnelle, ne devienne progressivement une modalité ordinaire de gestion de la sécurité intérieure.

3.5. Vers une conception systémique de la complémentarité

Les développements précédents permettent finalement de proposer une conception plus exigeante de la complémentarité FARDC–PNC. La complémentarité effective ne peut être assimilée :

- ni à la simple coexistence de deux institutions ;
- ni à l'existence de textes prévoyant leur coopération ;
- ni à la multiplication des opérations conjointes ;
- ni à la capacité d'une institution à suppléer durablement l'autre.

Elle peut plutôt être définie comme : la capacité des FARDC et de la PNC, dans le respect de leurs mandats respectifs, à mobiliser et coordonner leurs capacités différenciées afin de répondre efficacement à une situation sécuritaire donnée, sans créer une substitution durable d'une institution à l'autre. Cette définition permet de réunir les principaux enseignements des sections précédentes. Le cadre juridique fournit la différenciation des missions. Les capacités opérationnelles déterminent la possibilité réelle d'exercer ces missions.

La coordination permet d'articuler les capacités lorsque la situation exige une intervention convergente. La complémentarité effective apparaît donc comme le résultat de l'articulation de ces trois dimensions : *Différenciation des missions + capacités effectives + coordination opérationnelle* → *complémentarité effective*.

À l'inverse : *insuffisance capacitaire + coordination déficiente + substitution prolongée* → *affaiblissement de l'efficacité globale du système de défense et de sécurité*.

Cette proposition constitue le principal résultat analytique de notre article. Elle permet surtout de dépasser une lecture strictement juridique de la relation FARDC–PNC : l'efficacité de la défense et de la sécurité en RDC ne dépend pas uniquement de la définition correcte des responsabilités ; elle dépend de la capacité réelle des institutions à les exercer et à articuler leurs interventions lorsque leurs missions convergent.

IV. DISCUSSION

4.1. La complémentarité FARDC–PNC à l'épreuve de la littérature sur la réforme du secteur de la sécurité

Les résultats de cette étude rejoignent d'abord un constat largement établi par la littérature anglophone sur la security sector reform (SSR) : la réforme du secteur de la sécurité ne peut être réduite à l'adoption de textes, à la création de structures ou à la redistribution formelle des responsabilités. Elle

suppose que les institutions concernées soient effectivement capables de mettre en œuvre les fonctions qui leur sont attribuées et que les réformes soient adaptées aux contextes institutionnels et sécuritaires dans lesquels elles doivent produire leurs effets.

Bendix et Stanley (2008) soulignent ainsi que la SSR s'est construite autour de principes tels que la légalité, la responsabilité, la transparence et l'appropriation locale, tout en relevant les difficultés liées à leur traduction dans les pratiques. Leur analyse est particulièrement pertinente pour le cas étudié : l'existence d'un cadre institutionnel juridiquement cohérent ne garantit pas, à elle seule, son appropriation ni son fonctionnement effectif.

Cette observation est prolongée par **Ansorg (2017)**, dont l'analyse comparative des réformes du secteur de la sécurité en Afrique met en évidence l'importance du contexte institutionnel, des trajectoires historiques et des besoins locaux. L'auteure montre notamment que les programmes de réforme peuvent être fragilisés lorsqu'ils reposent sur des modèles génériques insuffisamment adaptés aux institutions et aux contextes locaux. Dans le cas de la RDC, cette perspective conduit à considérer la relation FARDC–PNC autrement que comme une simple question de conformité au cadre juridique. Les textes établissent une différenciation des missions et prévoient des formes de concours. Toutefois, la question déterminante est celle de leur traduction dans les pratiques opérationnelles. Les résultats de l'étude montrent précisément que l'écart entre prescription et effectivité apparaît lorsque les capacités disponibles ne correspondent plus aux responsabilités attribuées. La PNC peut ainsi disposer d'un mandat juridiquement établi sans toujours disposer des moyens humains, matériels et organisationnels permettant de l'assumer dans toutes les circonstances. Dans certaines situations, les FARDC sont alors appelées à intervenir dans des fonctions relevant normalement de la sécurité intérieure.

Cette observation rejoint les conclusions de **Detzner (2017)**, qui identifie, dans plusieurs expériences africaines de SSR post-conflit, des difficultés récurrentes liées notamment à l'évaluation du contexte sécuritaire, à l'appropriation nationale, à la mobilisation des ressources et à la coordination des acteurs. L'auteur relève également l'importance de prendre en compte simultanément les dimensions de jure et de facto du secteur de la sécurité. Cette distinction entre de jure et de facto est particulièrement féconde pour notre analyse. La complémentarité prescrite appartient principalement à l'ordre du de jure ; la complémentarité effective relève de l'ordre du de facto. L'une définit les responsabilités ; l'autre révèle la capacité réelle des institutions à les exercer et à coordonner leurs interventions.

Notre étude prolonge ainsi la littérature sur la SSR en déplaçant l'attention de la réforme des institutions considérées séparément vers l'articulation effective de leurs capacités. Cette contribution doit toutefois être formulée avec prudence. Nous ne soutenons pas que l'insuffisance de la PNC

constitue l'unique explication des interventions militaires dans la sécurité intérieure. Les conditions sécuritaires, la nature des menaces et les décisions des autorités peuvent également intervenir. Notre résultat est plus circonscrit : lorsque les capacités d'une institution ne permettent pas l'exercice effectif de son mandat, la complémentarité peut se transformer en dépendance fonctionnelle à l'égard d'une autre institution.

Cette conclusion conduit à distinguer deux situations : une coopération temporaire destinée à répondre à une situation dépassant les capacités ordinaires d'une institution, et une substitution durable résultant d'un déficit institutionnel persistant. C'est cette distinction qui permet de préciser l'apport de l'article : la complémentarité ne doit pas être appréciée seulement à partir de l'existence d'un mécanisme juridique de coopération, mais à partir de la capacité des institutions à transformer leurs mandats respectifs en action coordonnée.

4.2. Différenciation fonctionnelle, relations civilo-militaires et coopération police–armée

La littérature sur les relations civilo-militaires apporte un second éclairage, mais doit être mobilisée avec précaution. Le présent article ne porte pas sur le contrôle politique des forces armées ni sur les relations entre autorités civiles et militaires au sens classique. Son intérêt réside plutôt dans une question plus limitée : comment préserver la différenciation fonctionnelle entre les institutions militaires et policières lorsque leurs interventions se croisent ?

Cette question devient particulièrement importante dans les contextes caractérisés par des menaces hybrides, des conflits internes ou des situations dans lesquelles les forces armées sont sollicitées pour contribuer au rétablissement de la sécurité intérieure. Dans ces circonstances, la frontière fonctionnelle entre intervention militaire et intervention policière peut devenir plus complexe sans nécessairement disparaître. L'intervention des FARDC dans certaines opérations de sécurité intérieure ne signifie donc pas automatiquement que la distinction institutionnelle entre l'armée et la police est remise en cause. Elle peut correspondre à une situation exceptionnelle dans laquelle les capacités ordinaires de sécurité intérieure sont temporairement dépassées. La difficulté apparaît lorsque cette exception tend à devenir une pratique durable.

La littérature sur la coopération civilo-militaire permet ici de préciser le problème. **Hansen** (2003), étudiant les opérations de paix, montre que les domaines liés à l'ordre public constituent précisément des espaces dans lesquels les trajectoires des militaires et de la police se croisent fréquemment. L'augmentation de cette interface crée à la fois davantage de possibilités de coopération et davantage d'exigences en matière de coordination. Cette observation est transposable, avec les précautions nécessaires, au cas FARDC–PNC. Lorsque les menaces conduisent les deux forces à intervenir dans un même espace opérationnel, cas des insurrections « **Kamuina Nsapu** » au Kasai (2016-2018) et « **Mubondo** » au Bandundu (2022-2026), la question n'est plus seulement celle de leurs mandats

respectifs. Elle devient également celle de l'organisation de leur interface : *partage de l'information, planification, répartition des responsabilités, commandement, soutien et transfert éventuel des fonctions.*

Notre analyse permet toutefois d'aller au-delà de la notion générale de coopération. Elle conduit à distinguer :

- la coopération, qui désigne le fait d'agir ensemble ou de se soutenir ;
- le concours, qui correspond à une intervention complémentaire temporaire ;
- la substitution, qui apparaît lorsqu'une institution prend durablement en charge des fonctions relevant normalement d'une autre ;
- la complémentarité effective, qui suppose que chacune puisse exercer ses responsabilités propres tout en coordonnant son action avec l'autre.

Cette distinction est centrale pour éviter une lecture trop positive de toute intervention conjointe. Une opération réunissant FARDC et PNC n'est pas nécessairement une manifestation de complémentarité institutionnelle. Elle peut aussi révéler une asymétrie des capacités. L'enjeu n'est donc pas d'empêcher toute intervention des FARDC dans les situations de sécurité intérieure. Une telle position serait incompatible avec les réalités des contextes de crise. L'enjeu consiste plutôt à faire en sorte que le recours au concours militaire demeure compatible avec la préservation du rôle propre de la police et avec la disponibilité des forces armées pour leurs responsabilités militaires.

Cette conception permet de reformuler la question de la coopération : *il ne s'agit plus seulement de demander si les FARDC et la PNC coopèrent, mais de déterminer dans quelles conditions leur coopération produit une complémentarité plutôt qu'une substitution.*

4.3. Capacités institutionnelles, gouvernance de la sécurité et efficacité du système

L'analyse des capacités constitue le troisième niveau de confrontation avec la littérature anglophone. La tentation serait de considérer que l'amélioration de la complémentarité passe essentiellement par l'augmentation des effectifs, des équipements ou de la formation. Une telle approche serait cependant trop mécanique.

La synthèse de **Denney et Valters** (2015), fondée sur l'examen de 149 études jugées suffisamment pertinentes, montre précisément que le capacity building constitue une composante centrale de nombreux programmes de SSR, mais que les liens entre renforcement des capacités et amélioration des résultats sécuritaires restent insuffisamment établis. Les déficits de capacités ne constituent d'ailleurs pas toujours le principal obstacle à l'amélioration de la sécurité. Cette conclusion permet de nuancer notre propre analyse. Les insuffisances en effectifs, en formation, en mobilité ou en équipements identifiées dans le cas étudié doivent bien être considérées comme des contraintes à

l'exercice effectif des missions. Mais leur correction ne suffit pas automatiquement à produire une complémentarité efficace.

Une institution peut disposer de davantage de ressources tout en demeurant insuffisamment coordonnée avec les autres composantes du système de sécurité. La capacité doit donc être envisagée comme une capacité à transformer les ressources disponibles en action conforme au mandat, et non comme une simple accumulation de moyens. Cette perspective rejoint également la littérature sur la gouvernance de la sécurité en Afrique. **Bagayoko, Hutchful et Luckham** (2016) invitent à considérer la sécurité comme un système de relations entre plusieurs institutions et acteurs, plutôt que comme la simple juxtaposition d'organisations étatiques autonomes. Dans cette perspective, l'efficacité dépend également des formes de coordination et d'articulation entre les différentes composantes du système de sécurité.

Pour le cas FARDC–PNC, cette approche permet de comprendre pourquoi l'insuffisance capacitaire d'une institution peut produire des effets sur l'autre. Lorsque la PNC ne dispose pas des moyens nécessaires à l'accomplissement d'une mission, les FARDC peuvent être sollicitées. Le déficit policier devient alors une contrainte supplémentaire pour l'organisation et l'emploi des capacités militaires. L'asymétrie capacitaire produit ainsi un effet systémique. Elle peut être représentée de manière simplifiée : *déficit capacitaire d'une institution → recours accru à l'autre → redistribution des fonctions → risque de brouillage des mandats → nécessité accrue de coordination.*

Cette séquence ne constitue pas une relation causale universelle démontrée par l'étude. Elle représente plutôt un mécanisme interprétatif permettant de comprendre les situations observées. La littérature sur la SSR permet également de comprendre pourquoi la coordination est une variable déterminante. **Detzner** (2017) identifie notamment les insuffisances de coordination des objectifs et des ressources parmi les difficultés récurrentes des réformes du secteur de la sécurité en Afrique. Dans le cas FARDC–PNC, la coordination doit donc être envisagée non comme un élément administratif secondaire, mais comme le mécanisme permettant de gérer l'interdépendance entre deux institutions aux mandats différents.

C'est ici que se situe l'un des résultats centraux de notre analyse : l'efficacité du système ne requiert pas une égalisation des FARDC et de la PNC, mais une adéquation suffisante entre les capacités de chacune et les responsabilités qui lui sont confiées, complétée par une coordination permettant d'organiser le concours lorsque les circonstances dépassent temporairement ces capacités. Cette proposition permet de dépasser une conception strictement quantitative du renforcement institutionnel.

4.4. Vers une conception intégrée de la complémentarité effective : portée et limites

La confrontation des résultats avec ces différentes traditions de recherche permet maintenant de préciser la portée de notre proposition. La littérature sur la SSR montre que la réforme ne peut être réduite aux arrangements juridiques. La littérature sur la gouvernance de la sécurité souligne l'importance des interactions entre institutions et acteurs. Les travaux sur la coopération civilo-militaire montrent que l'interface entre forces militaires et policières exige des mécanismes spécifiques de coordination. Enfin, les recherches sur le renforcement des capacités invitent à ne pas confondre disponibilité des ressources et capacité effective à produire des résultats sécuritaires.

Ces différents apports convergent sans toutefois se confondre. Notre contribution consiste à les articuler autour d'un problème empirique précis : la relation FARDC-PNC en République démocratique du Congo. À partir de cette confrontation, nous proposons de considérer la complémentarité effective comme une relation reposant sur trois conditions interdépendantes : *différenciation des missions + capacités institutionnelles adéquates + coordination opérationnelle = complémentarité effective.*

La première condition renvoie à la clarté des responsabilités. La deuxième renvoie à la capacité réelle des institutions à exercer ces responsabilités. La troisième concerne leur aptitude à articuler leurs interventions lorsque leurs missions convergent. Cette formulation permet surtout d'éviter deux réductions opposées.

La première consisterait à considérer que le droit suffit : si les missions sont juridiquement définies, la complémentarité serait nécessairement assurée. Les résultats de cette étude ne permettent pas de soutenir cette proposition.

La seconde consisterait à considérer que les ressources suffisent : il suffirait d'augmenter les effectifs, les équipements ou la formation pour obtenir automatiquement de meilleurs résultats.

La littérature sur le capacity building montre précisément les limites d'une telle conception. Notre analyse se situe entre ces deux positions. Le cadre juridique constitue une condition nécessaire de la différenciation institutionnelle ; les capacités constituent une condition de son effectivité ; la coordination permet de transformer l'interdépendance en complémentarité plutôt qu'en substitution.

La portée de cette proposition doit néanmoins être limitée.

Premièrement, l'étude ne permet pas d'affirmer que le déficit capacitaire explique toutes les situations d'intervention des FARDC dans la sécurité intérieure. Les décisions politiques, la nature des menaces, les contraintes territoriales et les circonstances opérationnelles peuvent également intervenir.

Deuxièmement, notre analyse ne prétend pas mesurer statistiquement l'effet de la complémentarité sur les résultats sécuritaires. Elle identifie plutôt les mécanismes institutionnels et opérationnels susceptibles de favoriser cette complémentarité.

Troisièmement, les résultats sont contextualisés. La relation FARDC–PNC peut varier selon les provinces, la nature des menaces et le degré de stabilité des territoires concernés. Une généralisation automatique à l'ensemble des situations sécuritaires congolaises serait donc excessive.

En revanche, la distinction entre complémentarité prescrite et complémentarité effective possède une portée analytique plus large. Elle peut être mobilisée dans d'autres recherches consacrées aux relations entre forces armées, police et autres institutions de sécurité lorsque leurs responsabilités sont différenciées mais interdépendantes. C'est finalement à ce niveau que se situe l'apport scientifique de l'article. Il ne propose pas une nouvelle architecture institutionnelle des FARDC et de la PNC. Il ne prétend pas non plus établir la supériorité d'une force sur l'autre. Il montre plutôt que la complémentarité institutionnelle doit être évaluée à partir de son effectivité opérationnelle.

Autrement dit, l'analyse déplace le regard : du mandat vers la capacité de l'exercer ; *de la coopération vers la coordination ; de l'intervention conjointe vers la complémentarité effective ; et de la performance isolée des institutions vers l'efficacité du système de défense et de sécurité.*

Cette conclusion rejoint, tout en la précisant, l'évolution de la littérature sur la SSR qui insiste de plus en plus sur le contexte, l'appropriation, les capacités réelles et les conditions de mise en œuvre des réformes plutôt que sur leur seule architecture formelle. La complémentarité FARDC–PNC apparaît ainsi non comme un état institutionnel définitivement acquis, mais comme une capacité collective à construire et à maintenir. C'est précisément cette capacité qui peut permettre de transformer la différenciation juridique des deux forces en un véritable facteur d'efficacité du système congolais de défense et de sécurité.

V. IMPLICATIONS POUR LA RÉFORME DES FARDC–PNC ET POUR LA RECHERCHE FUTURE

Les résultats de cette étude conduisent à privilégier une approche graduelle de la complémentarité FARDC–PNC. Le mémoire avait déjà identifié deux grandes orientations : une évolution de l'architecture juridique et institutionnelle, d'une part, et la satisfaction des besoins opérationnels des deux forces, d'autre part. Il considérait la seconde comme plus réaliste et moins coûteuse. L'article permet toutefois de reformuler cette conclusion dans une perspective moins prescriptive et davantage centrée sur l'effectivité de la complémentarité.

5.1. Implications pour la réforme du secteur de la défense et de la sécurité

La première implication est la nécessité de renforcer les capacités propres de la PNC afin que celle-ci puisse exercer effectivement les missions qui lui sont attribuées. Le matériau étudié met en évidence trois besoins prioritaires : les effectifs, la formation et le soutien logistique. Il ne s'agit pas simplement d'augmenter les effectifs. L'enjeu est de disposer d'un personnel suffisamment nombreux,

correctement formé et effectivement déployable en fonction des besoins territoriaux et opérationnels. Le mémoire soulignait déjà la difficulté de renforcer les zones d'opérations sans dégarnir simultanément les villes et grandes agglomérations confrontées à leur propre insécurité.

La deuxième implication concerne le soutien matériel et logistique. Une mission juridiquement attribuée mais dépourvue des moyens nécessaires demeure une capacité essentiellement théorique. Le renforcement de la PNC doit donc être conçu en relation avec les missions qui lui sont assignées et avec les exigences concrètes de leur accomplissement. Le mémoire établissait explicitement cette relation entre objectifs, ressources humaines, matériels et efficacité. La troisième implication concerne la coordination opérationnelle. Les différentes composantes doivent pouvoir participer à la planification lorsque leurs interventions convergent. Le mémoire souligne notamment l'intérêt d'associer la PNC au Groupe de Planification Opérationnelle afin de favoriser une connaissance commune de la situation et de déterminer les contributions respectives.

Enfin, l'analyse invite à renforcer les mécanismes institutionnels d'évaluation de la politique de sécurité. Le mémoire relevait à cet égard l'importance du Conseil supérieur de la police pour l'évaluation des prestations de la PNC et l'identification de mesures correctives. Ces différentes mesures convergent vers un même objectif : réduire les situations dans lesquelles l'insuffisance d'une institution contraint l'autre à exercer durablement ses fonctions. L'objectif de la réforme n'est donc pas de rendre les FARDC et la PNC identiques, mais de leur permettre d'être suffisamment performantes dans leurs domaines respectifs et capables de coordonner leurs interventions lorsque la situation l'exige.

5.2. Implications pour la recherche future

Sur le plan scientifique, cette étude ouvre plusieurs pistes. La première consiste à tester empiriquement la relation entre capacités institutionnelles et complémentarité effective. Il serait notamment utile de comparer différentes zones géographiques de la RDC afin d'identifier les conditions dans lesquelles la coopération FARDC–PNC produit une complémentarité réelle plutôt qu'une substitution fonctionnelle. La deuxième piste concerne la construction d'indicateurs de complémentarité effective. La recherche pourrait notamment mesurer la disponibilité des effectifs, la formation, les moyens logistiques, la fréquence et la qualité de la planification conjointe, ainsi que les modalités de transfert des responsabilités entre forces. La troisième concerne la dimension organisationnelle. Les futurs travaux pourraient analyser plus précisément les mécanismes de partage de l'information, de planification et de coordination entre FARDC, PNC et autres services intervenant dans la sécurité nationale.

Enfin, une approche comparative avec d'autres États africains permettrait de déterminer si la distinction entre complémentarité prescrite et complémentarité effective constitue un phénomène

propre au contexte congolais ou une problématique plus générale des relations entre forces armées et forces de police dans les États confrontés à des menaces sécuritaires complexes. L'intérêt de ces recherches serait de passer d'une analyse principalement qualitative à une évaluation plus systématique des conditions dans lesquelles la coopération interinstitutionnelle améliore effectivement les résultats sécuritaires.

5.3. Une implication centrale : passer de la complémentarité théorique à la complémentarité effective

Au terme de l'analyse, une idée domine l'ensemble des résultats : la complémentarité FARDC–PNC ne peut être considérée comme acquise du seul fait qu'elle est prévue par les textes. Le cadre juridique constitue une condition nécessaire, mais il ne suffit pas. L'effectivité suppose que les institutions disposent des moyens correspondant à leurs missions et qu'elles puissent organiser leurs interventions de manière coordonnée. Le problème peut donc être résumé ainsi : *complémentarité juridique ≠ complémentarité effective*.

La seconde suppose la réunion de trois conditions : *missions clairement différenciées + capacités opérationnelles suffisantes + coordination effective*.

Cette formulation constitue le principal enseignement de l'article. Elle permet également de répondre à notre préoccupation initiale : l'efficacité du système de défense et de sécurité en RDC dépend moins de la simple coexistence des FARDC et de la PNC que de leur capacité à exercer leurs fonctions propres et à articuler leurs capacités lorsqu'une situation sécuritaire exige leur concours

CONCLUSION

Cette étude avait pour objectif d'analyser la complémentarité entre les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et la Police nationale congolaise (PNC), en s'interrogeant plus particulièrement sur les conditions de son effectivité. L'analyse est partie d'un constat simple : le cadre juridique congolais établit une différenciation des missions entre les deux institutions et prévoit différentes formes de coopération. Toutefois, l'existence de cette architecture normative ne garantit pas, à elle seule, que la complémentarité se réalise effectivement dans la pratique.

L'examen du cadre institutionnel et juridique a d'abord montré que les FARDC et la PNC disposent de responsabilités distinctes, correspondant à leurs fonctions respectives dans le système national de défense et de sécurité. Cette différenciation constitue le fondement de leur complémentarité. Elle n'exclut cependant pas les situations dans lesquelles leurs interventions doivent converger, notamment lorsque l'ampleur ou la nature d'une menace dépasse temporairement les capacités ordinaires de l'une des institutions.

L'analyse des réalités opérationnelles a ensuite mis en évidence un écart entre les missions prescrites et les conditions concrètes de leur exercice. Les insuffisances relevées en matière d'effectifs, de formation, de moyens matériels et de mobilité peuvent limiter la capacité de la PNC à assumer certaines responsabilités. Dans certaines situations, cette insuffisance conduit les FARDC à intervenir dans des fonctions relevant normalement de la sécurité intérieure. Si une telle intervention peut répondre à une nécessité immédiate, sa prolongation risque de transformer le concours en substitution fonctionnelle.

L'étude montre également que la complémentarité ne dépend pas uniquement des capacités propres de chaque institution. Elle dépend de leur capacité à coordonner ces capacités. La planification, le partage de l'information, la clarification des responsabilités et l'organisation des contributions respectives apparaissent ainsi comme des conditions importantes de l'action conjointe. La réponse à la problématique peut dès lors être formulée clairement : l'efficacité du système congolais de défense et de sécurité ne dépend pas seulement de la définition juridique des missions des FARDC et de la PNC, mais de la capacité effective de chacune à exercer son mandat et à articuler son action avec celle de l'autre lorsque les circonstances l'exigent.

La complémentarité doit par conséquent être distinguée de la simple coopération. Une coopération peut exister alors même qu'une institution compense durablement les insuffisances d'une autre. La complémentarité effective suppose au contraire que les deux institutions disposent de capacités suffisamment adaptées à leurs responsabilités et que leurs interventions puissent être coordonnées sans entraîner une confusion durable de leurs fonctions.

L'étude conduit ainsi à retenir trois conditions fondamentales : *différenciation claire des missions + capacités opérationnelles suffisantes + coordination effective = complémentarité effective*.

À l'inverse, lorsque les capacités sont insuffisantes et que la coordination ne permet pas d'organiser rationnellement le concours entre les deux forces, la coopération risque de prendre la forme d'une substitution durable, susceptible d'affecter à la fois l'efficacité de la PNC et la disponibilité des FARDC pour leurs missions propres. L'enjeu de la réforme n'est donc pas de rapprocher artificiellement les deux institutions jusqu'à effacer leurs différences. Il consiste plutôt à consolider leurs capacités respectives et à organiser les conditions dans lesquelles leurs fonctions peuvent se compléter efficacement. Le renforcement de la PNC doit, dans cette perspective, être considéré non seulement comme une exigence de réforme policière, mais également comme une condition permettant aux FARDC de concentrer leurs ressources sur leurs responsabilités militaires.

La principale contribution de cette étude réside ainsi dans le déplacement du regard porté sur la relation FARDC–PNC : de la complémentarité juridiquement prescrite vers la complémentarité effectivement réalisable. Cette distinction permet de mieux comprendre pourquoi l'existence de textes et de mécanismes de coopération ne suffit pas à produire automatiquement l'efficacité attendue. La complémentarité effective apparaît finalement moins comme un état institutionnel définitivement acquis que comme une capacité collective à construire, maintenir et adapter en fonction de l'évolution des menaces et des capacités disponibles. Cette conclusion ouvre une perspective plus large pour la réforme du secteur de la défense et de la sécurité en RDC.

Déclaration de conflit d'intérêts

L'auteur déclare n'avoir aucun conflit d'intérêts susceptible d'influencer la conception, l'analyse ou l'interprétation de cette étude.

Déclaration d'éthique

Cette étude repose exclusivement sur une analyse qualitative de la littérature scientifique et de documents accessibles publiquement. Elle n'implique ni expérimentation humaine ou animale, ni collecte de données personnelles. Aucune approbation éthique spécifique n'était donc requise.

Remerciements

L'auteur remercie sa hiérarchie pour son soutien et ses encouragements.

BIBLIOGRAPHIE

A. Références scientifiques

1. Albrecht, P., & Moe, L. W. (2015). The simultaneity of authority in hybrid orders. *Peacebuilding*, 3(1), 1–16.
2. Ansorg, N. (2017). Security sector reform in Africa: Donor approaches versus local needs. *Contemporary Security Policy*, 38(1), 129–144.
3. Autesserre, S. (2010). *The trouble with the Congo : Local violence and the failure of international peacebuilding*. Cambridge University Press.
4. Bagayoko, N., Hutchful, E., & Luckham, R. (2016). Hybrid security governance in Africa: Rethinking the foundations of security, justice and legitimate public authority. *Conflict, Security & Development*, 16(1), 1–32.
5. Bayley, D. H. (2001). *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it*. National Institute of Justice.
6. Bendix, D., & Stanley, R. (2008a). Deconstructing local ownership of security sector reform: A review of the literature. *African Security Review*, 17(2), 93–104.
7. Bendix, D., & Stanley, R. (2008b). *Security sector reform in Africa: The promise and the practice of a new donor approach*. African Centre for Constructive Resolution of Disputes.
8. Boshoff, H. (2008). *The Congolese army: A force in need of reform*. In M. Rupiya (Ed.), *The state of security in Africa: An analysis of state fragility in the Congo*. Institute for Security Studies.
9. Denney, L., & Valters, C. (2015). *Evidence synthesis: Security sector reform and organisational capacity building*. Department for International Development.
10. Detzner, S. (2017). Modern post-conflict security sector reform in Africa: Patterns of success and failure. *African Security Review*, 26(2), 116–142.
11. Eriksson Baaz, M., & Stern, M. (2017). Being reformed: Subjectification and security sector reform in the Congolese armed forces. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 11(2), 207–224.
12. Etumba Longila, D., Amuli Bahigwa, D., Mbala Munsense, C., & Kahimbi Kasagwe, D. (2017). *Approches croisées sur la République démocratique du Congo : Travaux du Collège des hautes études de stratégie et de défense*. L'Harmattan.
13. Hansen, A. S. (2003). Civil-military cooperation: The military, paramilitaries and civilian police in executive policing. In R. Dwan (Ed.), *Executive policing: Enforcing the law in peace operations* (pp. 67–84). Oxford University Press.
14. Hills, A. (2009). *Policing post-conflict cities*. Zed Books.

15. Kets, E., & de Vries, H. (2014). Limits to supporting security sector interventions in the DRC (ISS Paper No. 257). Institute for Security Studies. <https://issafrica.org/research/papers/limits-to-supporting-security-sector-interventions-in-the-drc>
16. Meyer, A. (2015). *Prévenir les conflits en Afrique centrale : La CEEAC : entre ambitions, défis et réalité*. Institute for Security Studies.
17. N'Diaye, B. (2001). *Les armées de l'Afrique francophone*. L'Harmattan.
18. Stearns, J. K. (2012). *Dancing in the glory of monsters: The collapse of the Congo and the Great War of Africa*. PublicAffairs.
19. Vogel, C. (2018). Security sector reform in the Democratic Republic of Congo : A critical perspective. *The Journal of Modern African Studies*, 56(4), 577–600.

B. Sources juridiques et institutionnelles

20. République démocratique du Congo. (2006). *Constitution de la République démocratique du Congo*, telle que modifiée par la Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution.
21. République démocratique du Congo. (2011). *Loi organique n° 11/012 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement des Forces armées de la République démocratique du Congo*.
22. République démocratique du Congo. (2011). *Loi organique n° 11/013 du 11 août 2011 portant organisation et fonctionnement de la Police nationale congolaise*.
23. République démocratique du Congo. (2022). *Document de politique de défense de la République démocratique du Congo*.
24. République démocratique du Congo. (2023). *Loi de finances pour l'exercice 2023*.

C. Source empirique

24. Wandimoyi Wabenga, R. L.-P. (2023). *La complémentarité entre les FARDC et la PNC en République démocratique du Congo* [Mémoire de fin d'études, École supérieure d'administration militaire].

LISTE DES ACRONYMES

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADF	Allied Democratic Forces
ANR	Agence nationale de renseignements
CEEAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CNDP	Congrès national pour la défense du peuple
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DGM	Direction générale de migration
ECM	École de commandement et d'état-major
EUSEC	European Union Security Sector Reform Mission
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FAZ	Forces armées zaïroises
FDLR	Forces démocratiques de libération du Rwanda
FNI	Front des nationalistes et intégrationnistes
FNL	Forces nationales de libération
GPO	Groupe de planification opérationnelle
ISS	Institute for Security Studies
LRA	Lord's Resistance Army
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
MROP	Maintien et rétablissement de l'ordre public
M23	Mouvement du 23 mars
ONU	Organisation des Nations unies
PIA	Publication interarmées
PNC	Police nationale congolaise
RDC	République démocratique du Congo
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
SSR	Security Sector Reform