



UNIVERSITE DE LUBUMBASHI  
ECOLE DE CRIMINOLOGIE



## Etude d'impact de la police de proximité à Lubumbashi

Dominique Wisler, Silva Monti-Ohannessian, Ildephonse Tshinyama,  
Célestin Kifende Serugendo et Rafael Coya Avila

© Coginta 2018



Organisation internationale pour les migrations (OIM)



## Table de matière

Section 1 : Introduction .....	1
1.1 Le projet de l'OIM en bref.....	1
1.2 L'approche quasi-expérimentale et les sondages .....	3
1.3 L'indice d'insécurité comme mesure de l'insécurité .....	4
1.4 La double différence et l'appariement des données.....	5
Section 2. Principaux résultats de l'étude quasi-expérimentale .....	5
2.1 Que s'est-il passé dans la zone de contrôle ?.....	5
2.2 Impact dans la commune Annexe.....	6
2.21 Les indicateurs principaux .....	7
2.22 Un impact du volet policier à Annexe dans les quartiers sud?.....	8
2.23 L'impact par dimension de l'insécurité à Annexe.....	10
2.24 Le volet de gouvernance civile.....	11
2.3 Impact dans la commune Kampemba .....	12
2.31 Les indicateurs principaux .....	12
2.32 L'impact par dimension de l'insécurité à Kampemba .....	13
2.4 Quelques résultats supplémentaires .....	15
2.5 Conclusions préliminaires .....	18
Section 3. L'interprétation des acteurs du terrain.....	19
3.1 Introduction .....	19
3.2 La commune de la Ruashi .....	19
3.3 Les communes Kampemba et Annexe.....	24
3.4 La déperdition massive et rapide des effectifs de la police de proximité .....	24
3.5 L'enthousiasme des débuts et puis le désenchantement .....	25
3.6 Les stratégies de gouvernance locale de la sécurité .....	27
3.7 Les modalités alternatives de rétribution des policiers.....	33
3.8 Le policier migrant .....	36
Section 4. Conclusion .....	37

# Etude d'impact de la police de proximité à Lubumbashi.

Dominique Wisler, Silva Monti-Ohannessian, Ildephonse Tshinyama, Célestin Kifende Serugendo et Rafael Coya Avila

Cette étude évalue l'impact de l'introduction de la police de proximité sur le niveau de sécurité dans la ville de Lubumbashi. Dotée de financements américain et canadien, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a soutenu depuis la fin 2015 un ambitieux projet d'introduction de la police de proximité dans deux communes pilotes sur les sept que compte la grande ville minière du Haut Katanga. Des formations longues en police de proximité et des infrastructures policières de qualité ont été réalisées tandis qu'un Conseil local pour la sécurité de proximité a été installé dans chacune de ces communes.

Abordant son sujet avec un design de recherche quasi-expérimental, l'étude quantifie l'impact du projet de l'OIM à l'aide d'un indice multidimensionnel d'insécurité. Elle repose sur des données de sondages récoltées avant et après l'introduction de la police de proximité dans les deux communes pilotes – Kampemba et Annexe – ainsi que dans une commune dite de contrôle - la commune de Ruashi. L'analyse fait pendant à une étude parallèle menée pour un projet similaire de l'OIM à Mbuji-Mayi qui identifiait, à court terme, un impact très positif de la nouvelle police de proximité sur le recul de l'insécurité dans le chef-lieu du Kasaï oriental.<sup>1</sup>

Le rapport comprend trois parties. Une première esquisse les contours du projet de l'OIM et donne un aperçu de la méthode d'évaluation. La deuxième section présente à l'aide de statistiques les estimations d'impact du projet à partir d'une série d'indicateurs dérivés de l'indice d'insécurité d'abord dans la commune Annexe puis dans la commune de Kampemba. La troisième section propose une interprétation des résultats à partir d'une série d'entretiens avec des acteurs de terrain, des policiers comme des magistrats et des cadres de base, réalisés durant la première quinzaine de décembre 2017.

## Section 1 : Introduction

### 1.1 Le projet de l'OIM en bref

La *première composante* du projet « Police de proximité et professionnalisation de la police à Lubumbashi » de l'OIM s'est concentrée sur le renforcement des capacités des policiers déployés dans les communes pilotes. Pour cela, l'OIM a d'abord réhabilité l'école de police de Kasapa (février 2016) pour qu'elle puisse accueillir de nouveaux élèves. 20 formateurs de

---

<sup>1</sup> Wisler, Dominique, Silva Monti-Ohannessian avec Rafael Coya, *Etude d'impact. Le projet de police de proximité de l'OIM à Mbuji-Mayi*, octobre 2017. Coginta, Genève.

l'école ont été formés à l'enseignement sur la police de proximité en mars 2016. Ensuite, les sessions de formation se sont enchaînées (cf. encadré).

- La première des formations s'est adressée à 170 policiers de base qui ont été ensuite redéployés dans la commune pilote Kampemba début février 2017. Cette formation a duré 6 mois et fut menée entre le 29 avril 2016 et le 28 octobre 2016.
- La seconde formation a été conçue pour les cadres. 36 cadres de la police ont suivi cette formation. Il s'agit des commandants des commissariats urbains Est et Ouest de Lubumbashi et des commandants des commissariats et sous commissariats des deux communes pilotes de Kampemba et Annexe. Ces personnels ont été formés lors de deux séances successives d'une semaine menées en décembre 2016 et en janvier 2017.
- Finalement, une deuxième formation de 6 mois à la police de proximité a eu lieu à l'école de Kasapa pour 210 policiers entre le 13 mars 2017 et le 18 août 2017 ; ces policiers ont été déployés le 25 août 2017 dans les trois quartiers du sud de la commune Annexe, à savoir Kalebuka, Kasungami et Kisanga.

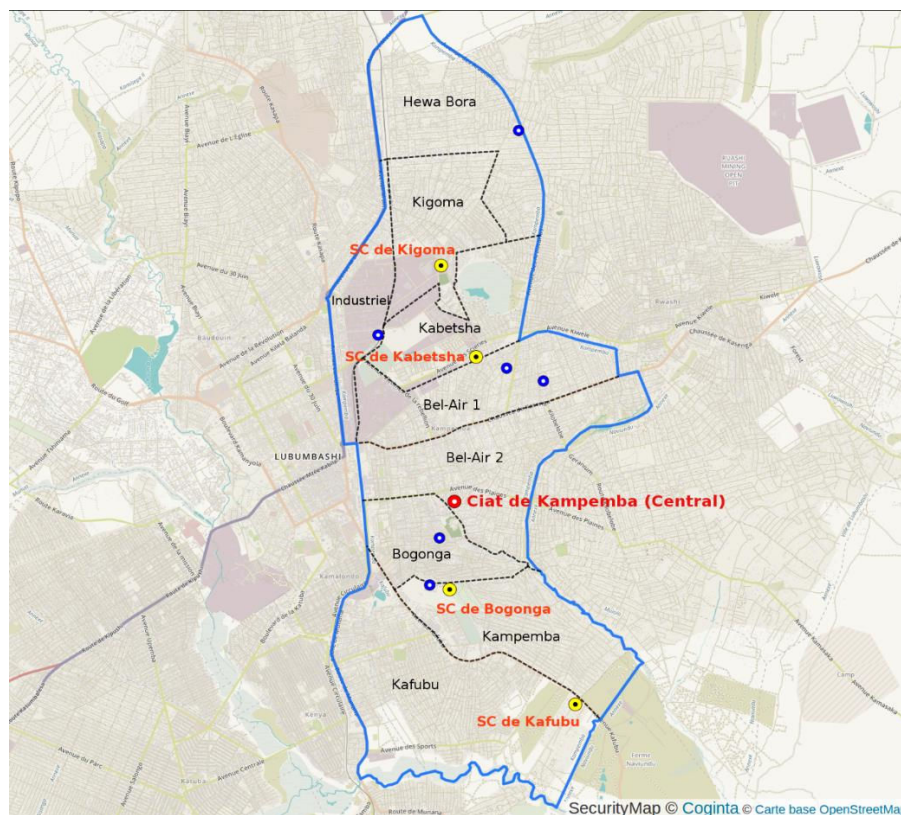
Dans *sa deuxième composante*, outre le déploiement des policiers formés à Kampemba et Annexe, le projet a construit cinq infrastructures policières calquées sur le modèle de commissariat fourni par le Comité de suivi de la réforme policière. Le commissariat central de Kampemba ainsi que les sous-commissariats de Bogonga, Kabetsha, Kafubu et Kigoma ont ainsi été construits grâce au projet. Différents mobiliers de bureau et matériels informatiques ont été fournis pour équiper les nouveaux locaux. La mobilité des policiers a été améliorée sensiblement à travers la fourniture d'un pick-up 4/4 FORD. 30 téléphones ont été également fournis aux nouveaux commissariats.

La *troisième composante* du projet a mis en place les organes de gouvernance sécuritaire tels qu'ils ont été conçus par les autorités centrales congolaises dans le décret de 2013 portant sur la création des *Conseils locaux pour la sécurité de proximité* (CLSP). Le projet a ainsi appuyé la création d'un CLSP par commune à Annexe et Kampemba en formant les nouveaux membres, en contribuant à la rédaction de différents textes réglementaires et en soutenant la rédaction du diagnostic local de sécurité pour les deux communes et la formulation des plans locaux de sécurité adoptés début 2017. L'OIM a équipé les secrétariats des CLSP (une table de bureau, une chaise de bureau, une armoire de bureau, 6 chaises visiteurs, une imprimante HP multifonction laser Pro M127, un appareil rétroprojecteur, un groupe électrogène de 3KVA, un ordinateur complet, une moto 125 Cc et des fournitures de bureaux). Le projet a également assisté les CLSPs dans l'installation des premiers forums locaux de sécurité. Ces forums sont les plateformes à travers lesquelles, sous la présidence des chefs de quartier, les communautés locales peuvent échanger avec la police sur les problèmes de sécurité à l'échelle des quartiers, faire remonter au niveau communal les problèmes rencontrés localement et trouver éventuellement des remèdes à leur échelle.

Le projet a également soutenu le CLSP de la commune Annexe dans l'organisation par groupe de 3 quartiers d'un atelier de renforcement des capacités des cadre de base de la commune sur la gouvernance civile du secteur de sécurité publique de proximité. 601 cadres issus de 23 cellules de la commune Annexe ont pu ainsi être formés.

Ces composantes du projet de l'OIM incarnent à l'échelon urbain la doctrine de police de proximité adoptée par la Police nationale congolaise en 2010. Celle-ci comprend une architecture à deux niveaux. Le premier niveau – qu'on appellera ici le « volet policier » de la doctrine – s'adresse à l'ensemble de la police (et pas uniquement à la police territoriale) en prônant une police intègre, des services gratuits, une police proche et au service des résidents, guidée par les droits de l'homme, travaillant en mode résolution de problème et mettant l'accent sur la prévention et le partenariat. Le second niveau de la doctrine – qu'on appellera le volet de « gouvernance civile de la sécurité » - correspond à la troisième composante du projet de l'OIM. Officiellement mis en place par le décret de 2013 précité, il s'agit des organes civils et des mécanismes de concertation sur la sécurité locale. L'inclusion de la société civile dans ces organes de gouvernance est l'une des pièces centrales de la réforme sachant que jusque-là les autorités civiles n'avaient qu'un rôle de coordination des services de sécurité dans leur juridiction.

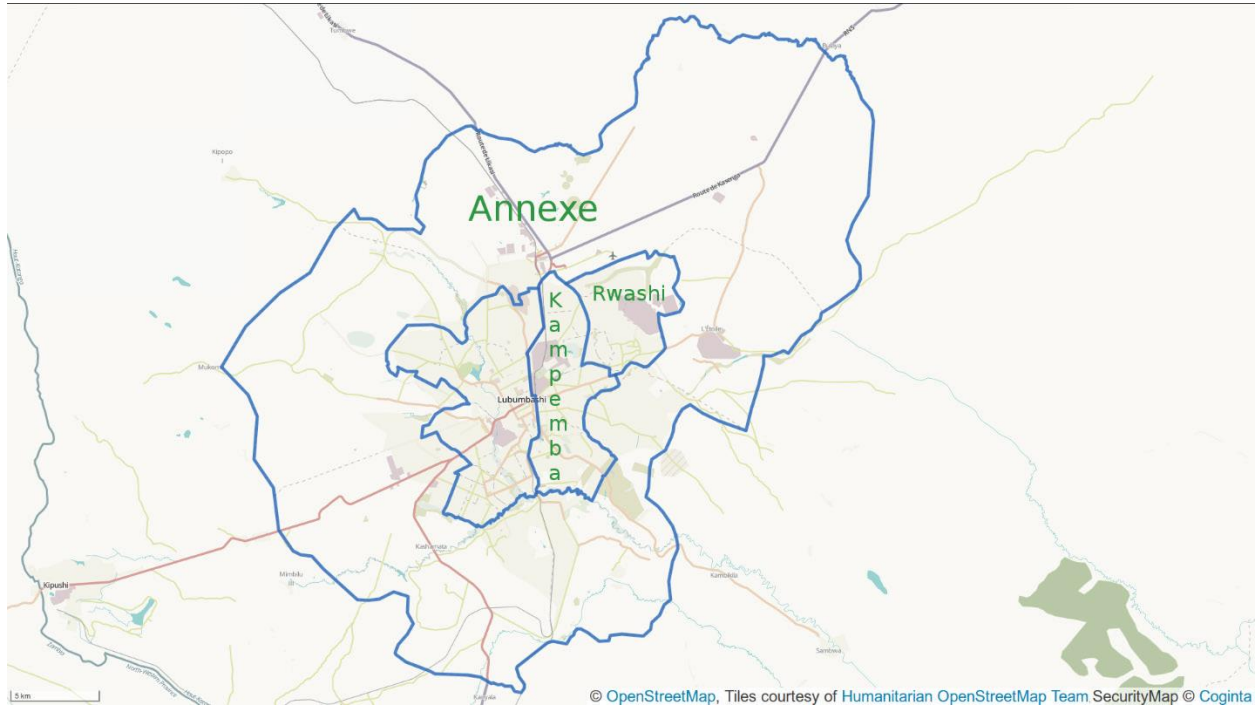
Carte 1 : Les commissariats et sous-commissariats construits par le projet de l'OIM à Kampemba (en rouge et en jaune) avec le positionnement des postes de police existants dans la commune (en bleu)



## 1.2 L'approche quasi-expérimentale et les sondages

Pour estimer l'impact du projet sur l'insécurité à Lubumbashi, l'évaluation a adopté un design de recherche quasi-expérimental. La sécurité a été mesurée dans les communes pilotes Annexe et Kampemba et dans la zone de contrôle de Ruashi avant et après l'introduction de la police de proximité. Une première série de trois sondages représentatifs sur l'insécurité – un par

commune - ont été conduits en avril 2016. 3'600 entretiens face à face avec les résidents ont été réalisés digitalement durant près d'un mois par une équipe d'enquêteurs de l'Ecole de criminologie de l'Université de Lubumbashi. La distribution de l'échantillon et l'identification des ménages à interviewer a nécessité la cartographie digitale préalable des quartiers des communes sondées. Le même nombre d'entretiens a été réalisé en octobre 2017 avec des échantillons confectionnés de la même façon dans les trois communes pour l'évaluation d'impact.



Carte 2: Les communes pilotes de Kampemba et d'Annexe et la commune de contrôle de Ruashi de la ville de Lubumbashi

### 1.3 L'indice d'insécurité comme mesure de l'insécurité

Pour mesurer l'insécurité globalement, l'étude utilise un indice synthétique d'insécurité qui résume 18 indicateurs issus de 5 dimensions : la criminalité, l'incivilité, la perception de l'insécurité, l'accès aux services de police et la confiance des résidents dans la police. La méthode de construction de l'indice s'inspire d'une technique développée initialement pour mesurer la pauvreté.<sup>2</sup> A partir de l'indice, plusieurs indicateurs d'impact ont été dérivés. Ce sont les suivants :

- $H_0$  : l'incidence de l'insécurité qui mesure le taux de résidents qui peuvent être considérés comme insécurisés globalement ou, en d'autres termes, qui ont franchi le seuil de l'insécurité multidimensionnelle. Le seuil d'insécurité est pour la criminologie l'équivalent du seuil de pauvreté dans les études économiques.

<sup>2</sup> Voir l'annexe méthodologique au rapport parallèle sur Mbujimayi sur la technique de construction de l'indice.

- $H_1$  : le taux d'extrême insécurité. Cet indicateur mesure le nombre de résidents qui cumulent les problèmes de sécurité et peuvent être considérés ainsi comme vivant dans des conditions d'extrême insécurité.
- $S$  : la sévérité de l'insécurité. Cet indicateur mesure la moyenne pour les résidents d'un territoire donné de leur exposition à l'insécurité. On peut le dire autrement. Il s'agit du niveau moyen d'insécurité pour un individu lambda sur un territoire donné.
- $G_0$  : la vulnérabilité à l'insécurité réfère au nombre de résidents qui sont très proches du seuil d'insécurité sans l'avoir pour autant franchi. C'est un groupe à risque qui peut franchir le seuil d'insécurité moyennant une légère détérioration de la situation.
- $G_1$  : le groupe cible est le flanc opposé de la vulnérabilité. C'est le groupe des résidents qui ont franchi le seuil d'insécurité mais s'en trouvent encore assez proche. Ce groupe peut devenir la cible privilégiée d'une stratégie policière visant à réduire l'incidence de l'insécurité car il est susceptible de repasser sous le seuil d'insécurité avec de petites améliorations du contexte sécuritaire.
- $G_2$  est la stabilité de la sécurité. L'étude définit la stabilité de la sécurité comme étant le ratio de résidents vulnérables à l'insécurité divisé par le taux d'incidence de l'insécurité. Si le ratio est inférieur à 0.5, la sécurité est stable. Au-delà, elle est instable. Si elle se situe au-delà de 1, alors la situation est très instable.

## 1.4 La double différence et l'appariement des données

Pour estimer l'impact du projet sur l'insécurité, cette étude adopte la méthode dite de la double différence. Cette méthode est usuelle dans les conditions d'évaluation similaires à cette recherche. Il s'agit tout d'abord de mesurer l'évolution de l'insécurité dans la zone de contrôle et ensuite de retrancher cette évolution de l'évolution constatée dans la zone pilote. Ce calcul permet d'éliminer des effets potentiels de facteurs externes que l'étude n'aurait pas identifiés. Les tensions liées au calendrier de l'élection présidentielle dans une ville où l'opposition reste importante ont pu, par exemple, jouer un rôle dans l'évolution des relations entre les communautés locales et la police. La méthode de la double différence est convoquée pour éliminer en principe l'effet de tels facteurs externes au projet dans l'estimation d'impact.

Pour éliminer d'autres distorsions des résultats liées au fait que les unités d'analyse ne sont pas choisies aléatoirement comme dans une étude expérimentale, une autre méthode statistique a été combinée avec celle de la double différence. La méthode consiste à « appairer » les données (*propensity score matching*). Le lecteur averti trouvera dans un volume annexé à l'étude parallèle sur Mbujimayi les détails de l'application de la méthode à nos données. On peut considérer que la combinaison des deux méthodes donne des résultats très fiables.

## Section 2. Principaux résultats de l'étude quasi-expérimentale

### 2.1 Que s'est-il passé dans la zone de contrôle ?

Voyons d'abord ce qui s'est passé dans la commune de contrôle qui représente *a priori* l'évolution de la sécurité dans la ville de Lubumbashi sans interférence du projet de police de proximité. Ruashi – qui sert de zone de contrôle - a cependant la réputation d'être une



commune plutôt tranquille qui se tient volontiers à l'écart des tensions politiques qui secouent de temps à autre la ville. Globalement, le taux d'incidence de l'insécurité a légèrement augmenté à Ruashi entre avril 2016 et octobre 2017 (Tableau 1). Le taux d'incidence de l'insécurité est passé de 22.4% à 24.4% entre les deux dates où nous avons réalisé les sondages. L'extrême insécurité a légèrement baissé à Ruashi, passant de 5.1% à 4.8%. L'indicateur de sévérité moyenne de l'insécurité pour l'ensemble des résidents passe quant à lui de 0.44 en 2016 à 0.49 en 2017 et donc augmente. La vulnérabilité à progresse en passant de 11.3% en 2016 à 13.6% en 2017. Cette progression de la vulnérabilité signifie que la taille du groupe de résidents de la commune de Ruashi proches du seuil d'insécurité augmente à Lubumbashi. L'indicateur d'instabilité de la sécurité augmente lui aussi d'une manière générale. Il passe de 0.68% à 0.96%. L'analyse de cet ensemble d'indicateurs clefs permet d'affirmer que le curseur de l'insécurité s'est légèrement déplacé vers le haut et qu'une petite dégradation de la sécurité se constate donc dans la zone de contrôle.

*Tableau 1: Evolution des indicateurs principaux de l'indice d'insécurité dans la commune de contrôle de Ruashi avec des données non appariées*

	t <sub>1</sub> (avril 2016)	t <sub>2</sub> ( octobre 2017)
		%
<b>H<sub>0</sub> (incidence de l'insécurité)</b>	22.4	24.4
<b>H<sub>1</sub> (incidence de l'extrême insécurité)</b>	5.1	4.8
<b>S (sévérité de l'insécurité)</b>	0.44	0.49
<b>G<sub>0</sub> (groupe vulnérable)</b>	14.1	23.4
<b>G<sub>1</sub> (groupe cible)</b>	11.3	13.6
<b>G<sub>2</sub> (stabilité)</b>	0.63	0.96
<b>N</b>	1'234	1'210

C'est donc dans le contexte d'une insécurité qui s'accroît sensiblement à Lubumbashi depuis avril 2016 qu'il faut apprécier les résultats à Annexe et Kampemba que l'on va présenter maintenant.

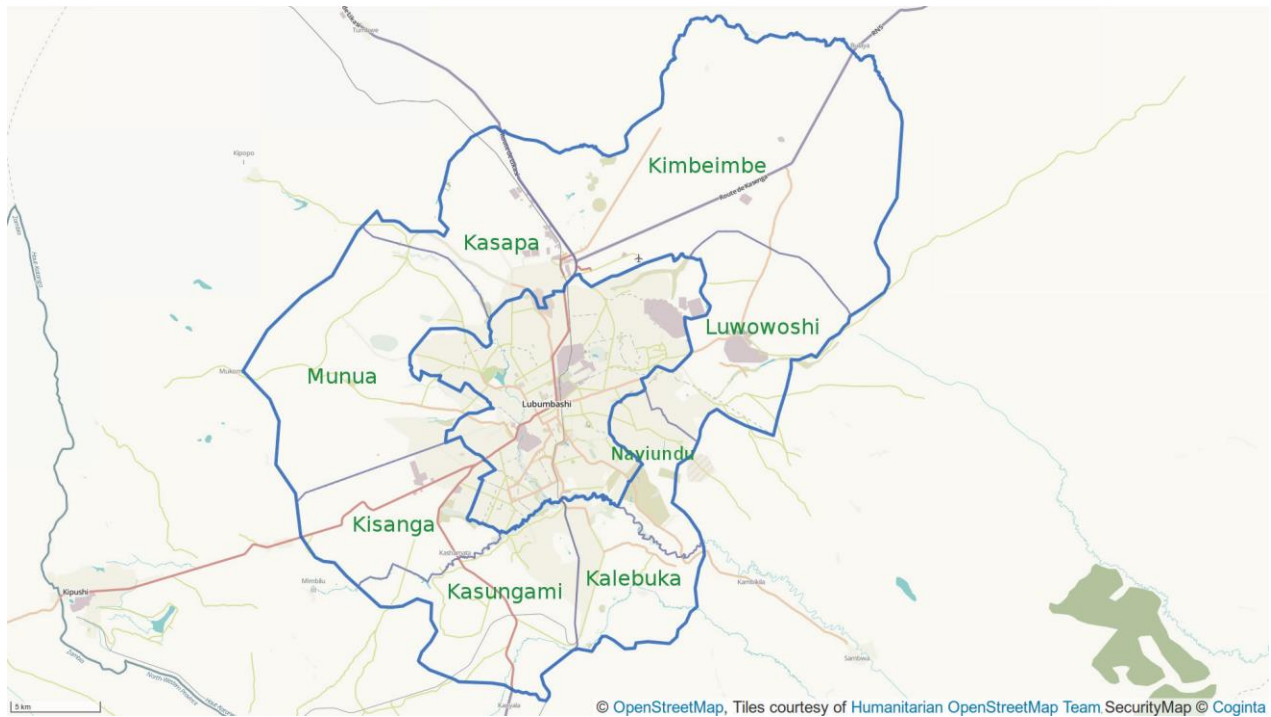
## 2.2 Impact dans la commune Annexe

Rappelons en préambule à quoi ressemble la grande commune Annexe. Cette commune ceinture la ville de Lubumbashi. C'est sa grande couronne en quelque sorte. Dans la section nord-est de la couronne, quelques quartiers résidentiels, ou à habitat mixte, ont vu le jour ces dernières décennies ; ils se situent dans le prolongement des quartiers aisés du golf et sont prisés de la classe moyenne lushoise. Au nord, de nombreuses infrastructures stratégiques telles que l'aéroport et des camps militaires ou l'école de police de Kassapa font qu'il s'agit de zones bien gardées et sécurisées. Au sud, en revanche, se détachent trois quartiers – Kisanga, Kasungami et Kalebuka – qui comptent parmi les plus pauvres de la commune. De fait, ils forment une zone tampon qui a tendance à absorber l'immigration rurale récente. Peu ou mal



lotis et occupés informellement, ces quartiers sont très marginalisés et manquent pratiquement de tout. C'était le constat que nous avons fait lors du diagnostic local sur la sécurité dans la ville en 2016. A cela s'ajoutait une carence des services de police conjuguée jusqu'ici avec une criminalité rampante et une prévalence des agressions sexuelles très élevée. Le diagnostic local de sécurité de 2016 avait identifié cette section sud d'Annexe comme nécessitant une intervention d'urgence en matière de sécurité et le plan communal de sécurité 2017-2019 adopté par le CLSP d'Annexe avait fait de cette recommandation un objectif prioritaire. Répondant aux vœux des autorités, l'OIM a choisi de soutenir un programme de formation de policiers de proximité à déployer entièrement dans cette section sud de la ville – ce qui s'est matérialisé par le déploiement de 210 policier de proximité dans ces trois quartiers du sud fin août 2017 - et y envisage également des constructions d'infrastructures policières. Les quartiers du sud peuvent être repérés visuellement à l'aide de la Carte 3 ci-dessous.

Carte 3: Les quartiers de la commune Annexe



## 2.21 Les indicateurs principaux

Les estimations d'impact des interventions du projet de l'OIM à Annexe sont présentées ici dans deux tableaux. Le premier tableau (Tableau 2) présente les chiffres obtenus par les indicateurs en 2016 et en 2017 à Annexe et dans la zone de contrôle de Ruashi. Les estimations d'impact après calcul de la double différence sont présentées dans les deux dernières colonnes. La dernière colonne exprime l'impact en pourcentages par rapport aux valeurs obtenues dans l'étude de base de 2016. Le second tableau (Tableau 3) présente les estimations d'impact pour Annexe avec des données appariées et des données non appariées. Les coefficients d'impact obtenus avec des données appariées peuvent être considérés, on l'a dit, comme les plus fiables.

Quels sont les constats principaux que l'on peut signaler ? D'abord, on constate que le taux d'incidence  $H_0$  – l'indicateur de base de l'insécurité - a assez fortement reculé dans la commune Annexe alors qu'il a augmenté à Ruashi. La technique de calcul d'impact permet d'estimer que l'impact du projet sur le recul de l'incidence de l'insécurité se monte à 40.7% (36.5% avec des données appariées). De la même manière, on estime à 37.5% l'impact du projet sur le recul de l'extrême insécurité et à 50.9% sur le recul de la vulnérabilité. Pour l'ensemble des résidents de la commune, on estime à 19.2% le recul de la sévérité de l'insécurité comme résultat net du projet.

Tableau 2: Estimations de l'impact du projet sur les indicateurs principaux de l'insécurité dans la commune pilote Annexe avec des données non appariées

	t <sub>1</sub> (avril 2016)		t <sub>2</sub> (octobre 2017)		Evolution		Estimation d'impact	
	Annexe	Ruashi	Annexe	Ruashi	Annexe	Ruashi	Annexe	
	%	%	%	%	N	N	N	%
<b>H<sub>0</sub> (incidence de l'insécurité)</b>	24.3	22.4	16.4	24.4	-7.9	2.0	-9.9**	<b>-40.7</b>
<b>H<sub>1</sub> (incidence de l'extrême insécurité)</b>	4.0	5.1	2.2	4.8	-1.8	-0.3	-1.5*	<b>-37.5</b>
<b>S (sévérité de l'insécurité)</b>	0.47	0.44	0.43	0.49	-0.04	0.05	-0.10**	<b>-19.2</b>
<b>G<sub>0</sub> (groupe vulnérable)</b>	16.5	14.1	17.4	23.4	0.9	9.3	-8.4**	<b>-50.9</b>
<b>G<sub>1</sub> (groupe cible)</b>	13.1	11.3	9.9	13.6	-3.2	2.3	-5.5**	<b>-42.0</b>
<b>G<sub>2</sub> (stabilité)</b>	0.68	0.63	1.06	0.96				
<b>N</b>	1'220	1'234	1'201	1'210				

Tableau 3: Estimations d'impact comparées à Annexe à partir de données non appariées et de données appariées respectivement

	Données non appariées		Données appariées	
	Annexe		Annexe	
	N	%	N	%
<b>H<sub>0</sub> (incidence de l'insécurité)</b>	-9.9**	-40.7	-10.1**	-36.5
<b>H<sub>1</sub> (incidence de l'extrême insécurité)</b>	-1.5*	-37.5	-0.5	-32.0
<b>S (sévérité de l'insécurité)</b>	-0.10**	-19.2	-0.09**	-18.0
<b>G<sub>0</sub> (groupe vulnérable)</b>	-8.4**	-50.9	-7.9**	-48.6
<b>G<sub>1</sub> (groupe cible)</b>	-5.5**	-42.0	-6.8**	-39.3

## 2.22 Un impact du volet policier à Annexe dans les quartiers sud?

L'amélioration de la sécurité à Annexe constatée plus haut peut-elle être attribuée aux formations policières dont le personnel a été déployé dans les trois quartiers du sud quelques

semaines avant le sondage d'impact ? Bien qu'on puisse raisonnablement penser qu'un déploiement aussi récent n'ait pas eu le temps matériel de déployer ses effets sur la criminalité, les niveaux d'incivilité ou encore l'image de la police, cette hypothèse doit cependant être vérifiée. Pour tester cette hypothèse, il s'agit d'examiner si les effets constatés à l'échelon de la commune se sont concentrés en réalité dans la partie sud de la commune et si les effets au sud de la commune sont significativement statistiquement distincts du nord. C'est ce qu'on va voir avec les deux prochains tableaux.

Le Tableau 4 présente les moyennes des indicateurs dans les trois quartiers du sud et dans les quartiers nord de la commune aux temps  $t_1$  et  $t_2$  et quantifie l'évolution dans chacune de ces zones. On y observe que l'incidence de l'insécurité baisse respectivement de 8.4 points au sud de la commune et de 7.7 points au nord. L'extrême insécurité baisse de 3 points au nord mais augmente de 0.3 point au sud. La vulnérabilité face à l'insécurité augmente au sud de 5.4 points alors qu'elle diminue au nord de 1.4 points. Le prochain tableau estime l'impact net au sud et des tests de significativité sont réalisés pour déterminer si l'impact est significatif statistiquement ou non. Ces calculs sont faits d'abord avec les données non appariées puis avec les données appariées.

Tableau 4: Evolution comparée de l'insécurité dans les quartiers pilotes de Kalebuka, Kisanga et Kasungami et le reste de la commune Annexe

	Temps $t_1$ (avril 2016)		Temps $t_2$ (octobre 2017)		Evolution zone sud	Evolution zone nord
	Zone sud	Hors zone sud	Zone sud	Hors zone sud		
<b>Données non appariées</b>	Kalebuka/ Kisanga/Kasungami	Reste Annexe	Kalebuka/ Kisanga/Kasungami	Reste Annexe	Kalebuka/ Kisanga/Kasungami	Reste Annexe
	%	%	%	%	N	N
<b>H<sub>0</sub> (incidence de l'insécurité)</b>	34.3	19.2	25.9**	11.5**	-8.4	-7.7
<b>H<sub>1</sub> (incidence de l'extrême insécurité)</b>	3.9	4.1	4.2	1.1**	0.3	-3
<b>S (sévérité de l'insécurité)</b>	0.50	0.45	0.48*	0.40**	-0.02	-0.05
<b>G<sub>0</sub> (groupe vulnérable)</b>	18.8	15.3	24.2	13.9	5.4	-1.4
<b>G<sub>1</sub> (groupe cible)</b>	21.7	8.7	15.6*	7.0	-6.1	-1.7
<b>N (total des observations)</b>	414	806	409	811		

A l'aide du Tableau 5, on observe que les résultats de l'estimation d'impact ne sont pas significatifs statistiquement. Cela signifie en d'autres termes que les différences entre les sud et le nord n'ont pas atteint le seuil de significativité statistique et que, dès lors, on peut considérer que pour les indicateurs principaux d'insécurité le nord et le sud ont évolué de manière

similaire. Ce test permet d'établir que le déploiement des nouveaux policiers de proximité dans le sud de la commune quelques semaines avant le sondage d'impact est resté sans effet perceptible statistiquement sur le niveau d'insécurité au sud.

Tableau 5: Estimations d'impact de l'introduction de la police de proximité dans les quartiers pilotes de Kalebuka, Kisanga et Kasungami et le reste de la commune Annexe avec des données appariées et des données non appariées

	Estimations de l'impact dans la zone sud avec données non appariées		Estimations de l'impact dans la zone sud avec des données appariées	
	N	%	N	%
<b>H<sub>0</sub> (incidence de l'insécurité)</b>	-0.7	-2.0	4.3	13.5
<b>H<sub>1</sub> (incidence de l'extrême insécurité)</b>	3.3	84.6	2.0	57.1
<b>S (sévérité de l'insécurité)</b>	0.03	6.0	0.04	8.2
<b>G<sub>0</sub> (groupe vulnérable)</b>	6.7	35.6	5.6	29.5
<b>G<sub>1</sub> (groupe cible)</b>	-4.4*	-20.3	-0.05	-0.2
<b>N (total des observations)</b>	2'444		1'224	

## 2.23 L'impact par dimension de l'insécurité à Annexe

Le prochain tableau (Tableau 6) présente les estimations d'impact dimension par dimension de l'indice d'insécurité. Le projet a fait reculer la criminalité de 31.6% et l'incivilité de 20.3%. Le sentiment d'insécurité a lui aussi reculé de 16.7% après calcul de la double différence. En revanche, le projet n'est pas parvenu à permettre un meilleur accès aux services de police. Cette dimension est en recul de 9.3%. L'impact est cependant positif sur l'image de la police qui augmente sensiblement de 9.6%. Il faut cependant se garder d'interpréter cette légère augmentation de l'image de la police comme un résultat de l'introduction au sud de la police de proximité. Vérifications faites, au sud, l'image de la police est plutôt en baisse alors qu'elle progresse au nord.

Tableau 6 : Estimations de l'impact du projet par dimension de l'indice pour la zone pilote Annexe après calcul de la double différence, en %

	Impact à Annexe %
Recul de la criminalité	<b>-31.6%</b>
Recul de l'incivilité	<b>-20.3%</b>
Recul du sentiment d'insécurité	<b>-16.7%</b>
Recul de l'accès aux services de police	<b>-9.3%</b>
Augmentation de la confiance dans la police	<b>9.6%</b>

Cette analyse confirme que l'impact positif du projet sur le niveau d'incidence de l'insécurité concerne la commune Annexe dans son intégralité, et pas seulement le sud, et qu'il n'est pas lié au déploiement des nouveaux policiers de police de proximité dans le sud qui, selon toute vraisemblance, n'ont pas eu le temps matériel de faire la différence. Pour comprendre l'amélioration de la sécurité à Annexe constatée plus haut, il faut plutôt se tourner vers les interventions du projet qui précédaient le déploiement des policiers de proximité dans les quartiers sud de la commune. Cela concerne avant tout le niveau de la gouvernance civile de la sécurité qui, lui, a été déployé sur l'ensemble du territoire de la commune depuis 2016.

## 2.24 Le volet de gouvernance civile

Qu'y a-t-il donc eu de neuf dans ce volet de gouvernance civile de la sécurité publique et comment peut-il avoir eu autant d'impact sur l'insécurité ? Dans toute la commune Annexe, les autorités ont mis en place des forums de quartier pour améliorer les échanges entre les communautés et la police et trouver des solutions locales aux problèmes de sécurité rencontrés dans les quartiers. Les premiers forums ont débuté leurs activités en août 2016 à peu près en même temps que le Conseil local pour la sécurité de proximité était mis en place dans la commune. Ces forums ont cependant quelque peu hiberné – du moins pour certains - jusqu'au déploiement des éléments de la police de proximité. Le redécoupage administratif interne de la commune en 28 quartiers qui s'est mis en place progressivement en 2017 a également quelque peu chamboulé l'organisation des forums dont le nombre est passé de 8 à 28. L'objectif avoué du démembrement administratif était de rapprocher les chefs de quartiers des résidents.

Il faut se rappeler que le rôle des chefs de quartier ne se limite pas à présider les forums. Ils sont en quelque sorte les juges de paix locaux réglant de multiples petits conflits civils par l'arbitrage et la médiation. Ils font aussi appliquer les règlements communaux. Ils empiètent très souvent sur le domaine pénal en traitant des agressions car les résidents se tournent en principe vers eux pour dénoncer ces problèmes de violences interpersonnelles. Ils sont les garants d'une certaine paix sociale dans les quartiers. Ils sont aux avant-postes pour traiter des incivilités que la police a tendance à délaissier. L'insalubrité par exemple est expressément dans leur cahier des charges. En multipliant le nombre de chefs de quartier et en les rapprochant des résidents, leur capacité d'action s'est renforcée.

Cette capacité opérationnelle s'est renforcée malgré le refus des autorités urbaines de valider un projet de groupes d'autodéfense des quartiers<sup>3</sup>. A la suite de cet échec, le bourgmestre a lancé un projet de dynamisation d'une architecture verticale de gouvernance civile des quartiers. Celle-ci repose sur une myriade de « cadres de base ». Il existe un cadre volontaire pour chaque pâté de 10 maisons, puis un cadre pour chaque rue ou avenue, puis un autre pour les cellules et tous répondent aux chefs de quartier. Un bon nombre de ces cadres de base ont été invités aux présentations du diagnostic local de sécurité et obtenu des sensibilisations en ateliers dans le cadre du projet de l'OIM. On l'a vu plus haut, 601 cadre de base ont reçu des

---

<sup>3</sup> Pour plus de détails sur l'opération « Usalama Wako » et son refus par l'autorité, voir la partie des entretiens.

formations sur la sécurité de proximité, le leadership, la bonne gouvernance, la décentralisation et la gestion des quartiers.

Ce système de gouvernance civile locale n'est pas nouveau en RDC mais il a été redynamisé par le bourgmestre à Annexe qui, en activant un lien avec les forums de quartier dans le domaine de la prévention des conflits et de la criminalité, en a élargi l'assiette et consolidé leur capacité d'action dans la cadre d'un consensus social. Finalement, rappelons également que les chefs de quartier, comme représentants des bourgmestres dans le quartier, président également les comités de sécurité de quartier qui coordonnent traditionnellement la sécurité avec les acteurs de sécurité présents localement comme l'ANR et le renseignement militaire dans les matières répressives. Sachant que l'intégralité des cadres des commissariats du nord comme du sud de la commune Annexe ont reçu également des formations en police de proximité, il est raisonnable de penser que, par la courroie de transmission en quelque sorte que sont les forums et les comités de sécurité, la sécurité ait été renforcée dans toute la commune. Nous y reviendrons dans la dernière partie de cette étude.

## 2.3 Impact dans la commune Kampemba

### 2.31 Les indicateurs principaux

Le Tableau 7 présente les valeurs des indicateurs de l'indice d'insécurité avant et après l'introduction de la police de proximité à Kampemba ainsi que dans la zone de contrôle de Ruashi. Les évolutions dans ces deux communes figurent dans les deux dernières colonnes du tableau. Le second tableau (Tableau 8) présente quant à lui les estimations d'impact pour Kampemba obtenues avec le jeu de données appariées et le jeu de données non appariées respectivement.

Si l'on en croit le Tableau 7, l'incidence de l'insécurité a augmenté partout en 2017 mais sensiblement plus à Kampemba (+4) qu'à Ruashi (+2). L'extrême insécurité a très légèrement diminué dans les deux zones par rapport à 2016 : -0.8 à Kampemba et -0.3 à Ruashi. La vulnérabilité face à l'insécurité a un peu plus augmenté à Ruashi (+9.3) qu'à Kampemba (+6.7).

Les différences d'évolution de l'insécurité entre les deux zones sont pourtant faibles. De fait, le Tableau 8 permet d'observer qu'aucun des coefficients d'impact mesurés n'est statistiquement significatif. Que ce soit la légère augmentation de 7% de l'incidence de l'insécurité à Kampemba après calcul de la double différence, la diminution de 6.2% de l'extrême insécurité ou encore la diminution de 13.5% de la vulnérabilité face à l'insécurité, aucun de ces chiffres n'atteint le seuil de significativité statistique. L'étude d'impact ne permet, en d'autres termes, pas d'identifier un impact positif ou négatif du projet de l'OIM dans cette commune sur l'insécurité.

Tableau 7: Estimations de l'impact du projet sur les indicateurs principaux de l'insécurité dans la commune pilote de Kampemba avec des données non appariées

	t <sub>1</sub> (avril 2016)		t <sub>2</sub> (octobre 2017)		Evolution	
	Kampemba	Ruashi	Kampemba	Ruashi	Kampemba	Ruashi
	%	%	%	%	N	N
<b>H<sub>0</sub> (incidence de l'insécurité)</b>	28.6	22.4	32.6	24.4	4.0	2.0
<b>H<sub>1</sub> (incidence de l'extrême insécurité)</b>	8.1	5.1	7.3	4.8	-0.8	-0.3
<b>S (sévérité de l'insécurité)</b>	0.49	0.44	0.52	0.49	0.03	0.05
<b>G<sub>0</sub> (groupe vulnérable)</b>	19.2	14.1	25.9	23.4	6.7	9.3
<b>G<sub>1</sub> (groupe cible)</b>	14.4	11.3	17.7	13.6	3.3	2.3
<b>G<sub>2</sub> (stabilité)</b>	0.67	0.63	0.79	0.96		
<b>N</b>	1'191	1'234	1'200	1'210		

Tableau 8: Estimations d'impact comparées à Kampemba à partir de données non appariées et de données appariées respectivement

	Données non appariées		Données appariées	
	Kampemba		Kampemba	
	N	%	N	%
<b>H<sub>0</sub> (incidence de l'insécurité)</b>	2.1	7.0	2.8	9.7
<b>H<sub>1</sub> (incidence de l'extrême insécurité)</b>	-0.5	-6.2	-0.5	-6.0
<b>S (sévérité de l'insécurité)</b>	-0.5	-4.1	0.01	0.9
<b>G<sub>0</sub> (groupe vulnérable)</b>	-0.02**	-13.5	-1.02	5.7
<b>G<sub>1</sub> (groupe cible)</b>	-2.6	6.9	2.0	13.5

## 2.32 L'impact par dimension de l'insécurité à Kampemba

Voyons maintenant si l'absence d'impact a concerné toutes les dimensions de l'indice d'insécurité. A l'analyse, cet échec ne touche en effet pas toutes les dimensions de l'insécurité. Les résultats de cette analyse reproduits dans le Tableau 9 sont en demi-teinte pour les dimensions de la criminalité, des incivilités et du sentiment d'insécurité. Mais les dimensions de l'accès aux services et de la confiance dans la police ont obtenu de meilleurs résultats. Ainsi, malgré que les indicateurs de la sécurité n'aient pas enregistré d'amélioration à Kampemba, on peut dégager malgré tout un impact positif du volet policier du projet. L'accès aux services et la confiance dans la police n'ont pas autant reculé que dans la zone de contrôle de Ruashi même si, en soi, ils n'ont pas augmenté par rapport à l'étude de base de 2016.

Voici les chiffres ! Le Tableau 9 n'indique que les estimations d'impact exprimées en pourcentages après calcul de la double différence par rapport à Ruashi. Les estimations sont



présentées pour Kampemba uniquement. On observe que, à Kampemba, aucun impact ne peut être démontré sur le recul de la criminalité. Celle-ci a même augmenté de 7.8%. L'incivilité recule, mais très légèrement (-2.7%) par rapport à l'évolution de Ruashi. Le sentiment d'insécurité ne recule pas : il augmente par rapport à l'évolution de Ruashi de 6.4%. En revanche - et c'est le résultat encourageant même s'il est faible -, on peut dégager une légère amélioration des services de police de 4.8% par rapport à l'évolution de Ruashi et une amélioration de 10.1% de la confiance dans la police toujours par rapport à l'évolution de Ruashi. Ces effets positifs à Kampemba doivent être cependant pris avec des pincettes ou en tout cas interprétés avec beaucoup de prudence. L'accès à la police n'a pas augmenté *en termes réels* ; les services et la confiance ont même diminué en termes réels. Ce que ces estimations veulent dire c'est que les services et la confiance ont moins diminué à Kampemba que dans la zone de contrôle de Ruashi. Ces effets positifs sont modestes cependant.

Tableau 9 : Estimations de l'impact du projet par dimension de l'indice pour la zone pilote de Kampemba après calcul de la double différence, en %

	<b>Impact à Kampemba %</b>
Augmentation de la criminalité	<b>7.8%</b>
Recul de l'incivilité	<b>-2.7%</b>
Augmentation du sentiment d'insécurité	<b>6.4%</b>
Augmentation de l'accès aux services de police	<b>4.8%</b>
Augmentation de la confiance dans la police	<b>10.1%</b>

A l'aide des trois graphiques (Figures 1 à 3), on peut en effet constater visuellement le recul marqué des services de police de proximité dans les deux communes pilotes et la commune de contrôle. Ces graphiques portent sur 7 aspects de la police de proximité (visibilité, délais, proximité, connaissance, etc.) et, pour chacun de ces aspects, on mesure le taux de résidents qui donnent un avis positif sur cet aspect. Plus la taille du polygone est importante, et plus on se rapproche d'un modèle idéal de police de proximité. Plus elle est réduite et plus on s'en éloigne. La zone couverte en bleu est l'évaluation des résidents des services de la police de proximité dans leur quartier en 2016 et la zone orange est leur évaluation de ces mêmes services en 2017. Dans les trois communes, la taille du polygone orange s'avère inférieure à la zone bleue et dénote ainsi une détérioration *réelle* de la qualité des services de police. Aucune dimension du volet policier de la police de proximité, que ce soit à Ruashi, Kampemba ou Annexe, n'a enregistré de progrès.

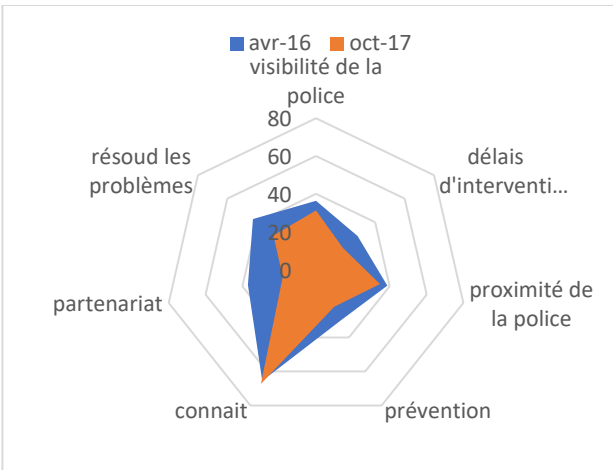


Figure 1: Le polygone de la police de proximité à Annexe

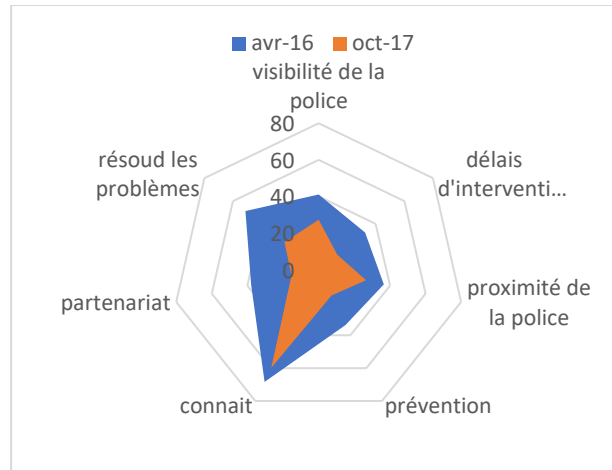


Figure 2: Le polygone de la police de proximité à Kampemba

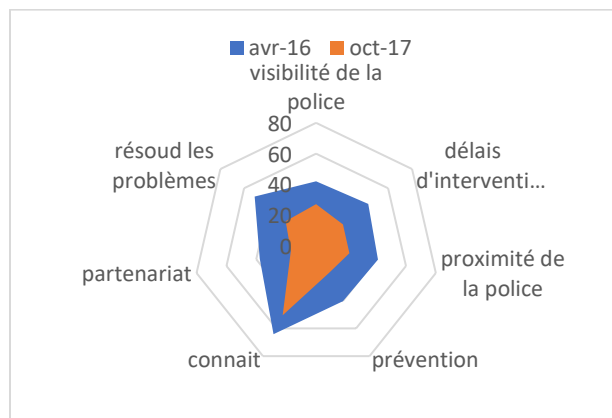


Figure 3: Le polygone de la police de proximité à Ruashi (zone de contrôle)

A Kampemba, comme à Ruashi, l'accès aux services de police et l'image de la police sont en recul. Le volet policier de la police de proximité introduit à Kampemba a cependant amorti en quelque sorte la chute des services qui s'avère moins élevée à Kampemba qu'à Ruashi. Cet effet d'amortisseur est pourtant modeste puisque le solde positif est de 4.8% pour l'accès aux services et de 10.1% pour l'image de la police. Cet effet d'amortisseur n'est pas détecté pour la criminalité et le sentiment d'insécurité qui tous deux décrochent plus à Kampemba que dans la zone de contrôle de Ruashi.

## 2.4 Quelques résultats supplémentaires

### 2.4.1 Police de proximité, chefs de quartier et groupes d'autodéfense à Annexe

Le Tableau 10 permet d'observer que c'est essentiellement au nord de la commune Annexe que la police enregistre sa remontée la plus forte par rapport à 2016 comme institution la plus à

même d'assurer la sécurité dans les quartiers selon les résidents. L'augmentation est de 19.5 points au nord de la commune contre 5.9 points dans les trois quartiers du sud qui ont reçu les effectifs de police de proximité. On peut ainsi confirmer ce qui a été dit auparavant. L'amélioration de la confiance dans la police n'est pas le fait des effectifs de police de proximité déployés au sud. Le nord enregistre de meilleurs résultats que le sud. Cette amélioration de la « crédibilité » policière comme institution la plus à même d'assurer la sécurité dans les quartiers à Annexe est générale. Les chefs de quartier enregistrent quant à eux un léger recul selon cet indicateur. Les groupes d'autodéfense progressent au sud de la commune uniquement, et cela plus que la police. Le scepticisme diminue partout à Annexe, mais moins au sud qu'au nord.

*Tableau 10 : Evolution des taux de confiance selon les types d'acteurs considérés comme étant le mieux à même d'assurer la sécurité dans les quartiers d'Annexe selon le lieu de résidence (sud ou nord d'Annexe) (données non appariées)*

		Nord d'Annexe	Quartiers sud d'Annexe	Changement au nord	Changement au sud
		%	%		
<b>Police</b>	t <sub>1</sub> (2016)	25.2	33.2		
	t <sub>2</sub> (2017)	44.7	39.1	19.5	5.9
<b>Chefs de quartier</b>	t <sub>1</sub> (2016)	16.3	9.9		
	t <sub>2</sub> (2017)	9.5	7.2	-6.8	-2.7
<b>Groupes d'autodéfense</b>	t <sub>1</sub> (2016)	4.7	5.6		
	t <sub>2</sub> (2017)	3.9	13.7	-0.8	8.1
<b>Personne</b>	t <sub>1</sub> (2016)	44.2	39.1		
	t <sub>2</sub> (2017)	30.1	35.6	-14.1	-3.5

#### *2.42 Le contact avec la police et la satisfaction*

Le tableau 11 suivant présente les estimations de l'impact du projet de police de proximité sur 1) la fréquence d'un contact avec la police sur les 12 derniers mois et 2) la satisfaction lors du dernier contact avec la police. En règle générale, le contact avec la police est moins fréquent dans les zones pilotes en 2017. Alors qu'en 2016, il était pratiquement similaire dans toutes les zones (en moyenne environ 17%), ce taux de contact tombe à 7.7% à Annexe et 9% à Kampemba. La diminution de la fréquence après calcul de la double différence est d'environ 20% dans les zones pilotes. En revanche, la satisfaction lors du contact augmente fortement. C'est le cas à Annexe où elle grimpe de 219.6% selon l'estimation d'impact et de 51.3% pour Kampemba. Ce résultat permet de qualifier l'affirmation précédente d'un déclin des services de police. Si la police s'avère moins visible par des patrouilles pédestres, qu'elle intervient avec des délais plus longs ou encore qu'elle s'avère moins proche des résidents, les résidents qui ont fait

l'expérience d'un contact avec la police lors des 12 mois précédant l'enquête se déclarent plus satisfaits du contact que précédemment. A Annexe cependant, l'amélioration de la satisfaction avec le contact peut également être observée au sud comme au nord. Au nord, elle passe de 11.5% en 2016 à 24.6% en 2017. L'impact du projet a été positif pour les résidents entrés directement en interaction avec la police au sud, soit une minorité de moins de 10% des résidents dans les zones pilotes. C'est là tout de même un résultat encourageant.

Tableau 11 : Taux de contact et de satisfaction avec le contact avec la police et estimations d'impact de la police de proximité à Annexe et à Kampemba (données non appariées)

Données non appariées	Annexe		Kampemba		Ruashi		Estimations de l'impact à Annexe		Estimations de l'impact à Kampemba	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	N	%	N	%
	%	%	%	%	%	%				
<b>A eu un contact avec la police lors des 12 derniers mois</b>	16.9	7.7	18.1	9.0	18.6	12.8	-3.4	-20.1	-3.3	-18.2
<b>A été satisfait du dernier contact avec la police</b>	10.2	25.0	19.1	21.3	29.2	21.6	22.4	219.6	9.8	51.3

#### 2.43 Les taux de dénonciation à la police

Sachant que la police de proximité semble à même de limiter l'érosion du capital de confiance de la police, peut-on voir des changements de comportement s'opérer en matière de dénonciation ? Les volumes de criminalité étant assez faibles dans les données de sondage à disposition, les taux de dénonciation mesurés doivent être considérés avant tout comme indiquant des tendances. Sous réserve de précautions dans l'interprétation, on observe peu de changements entre les deux périodes d'analyse pour les taux de dénonciation pour cambriolages. Voyons les chiffres (Tableau 12) !

A Annexe, en 2016, 17.9% des cambriolages étaient dénoncés à la police ; en 2017, ils sont 16.1% à l'être. A Kampemba, 16.4% d'entre eux étaient dénoncés à la police ; en 2017, le taux recule et se situe désormais à 11%. Statistiquement, ces différences ne sont pas significatives.

Pour les agressions, le schéma est assez similaire. A Annexe, 18.5% des agressions étaient dénoncées à la police en 2016 ; en 2017, ce taux est de 13.3%. A Kampemba, 20.8% des agressions étaient dénoncées à la police en 2016 ; en 2017, le taux n'est plus que de 11.5%. Aucune progression n'est donc enregistrée dans les communes pilotes du projet en matière de dénonciation ; la tendance est plutôt au recul.

En 2017, à Kampemba, les chefs de quartier continuent de recevoir plus de dénonciations que la police : 16.5% pour les cambriolages et 16% pour les agressions. C'est également vrai pour Annexe pour les cambriolages (22.6% en 2017 contre 16.1% pour la police). Ces différences n'indiquent que des tendances et l'on voit bien que ces chiffres diffèrent peu de ceux enregistrés à Ruashi en 2017. Si la police de proximité a limité l'érosion de son capital de confiance ou, selon l'indicateur retenu, l'a amélioré, cela ne se traduit pas par une

augmentation des comportements de dénonciation et aucun impact positif du projet ne peut être dégagé à ce niveau-là.

Tableau 12: Les taux de dénonciation à la police et aux chefs de quartier pour cambriolages et agressions

Dénonciation par type de criminalité	2016			2017		
	Annexe	Kampemba	Ruashi	Annexe	Kampemba	Ruashi
	%	%	%	%	%	%
<b>Cambriolages</b>						
A la police	17.9	16.4	10.4	16.1	11.0	19.5
Aux chefs de quartier	21.6	22.2	24.4	22.6	16.5	21.5
<b>N</b>	352	428	414	230	381	303
<b>Agressions</b>						
A la police	18.5	20.8	17.6	13.3	11.5	23.4
Aux chefs de quartier	16.8	15.4	23.5	13.3	16.0	8.4
<b>N</b>	119	149	119	90	131	107

## 2.5 Conclusions préliminaires

L'introduction de la police de proximité dans les communes Annexe et Kampemba s'est déroulé dans un contexte de dégradation sensible de la sécurité à Lubumbashi, du moins tel qu'on a pu s'en faire une idée à travers l'analyse de la commune contrôle de Ruashi. Cette dégradation sensible à Ruashi a concerné avant tout deux dimensions de l'indice d'insécurité que sont les services de police et la confiance dans la police. Nous avons voulu tenter d'en savoir plus et de comprendre ce qui avait causé cette détérioration. Plusieurs hypothèses ont été échaudées et l'on a été interroger les acteurs locaux de la sécurité pour recueillir leur interprétation. On va le voir plus loin, il semble bien que la mise en œuvre de la police de proximité dans les zones pilotes a eu un effet pervers sur la qualité des services de police à Ruashi en dégarnissant, selon les interviews menées, sensiblement ses rangs. Dans la zone de contrôle, et peut-être à Lubumbashi dans les zones qui n'ont pas reçu d'éléments de police de proximité, le projet aurait contribué à affaiblir quelque peu les services de police. C'est le constat qu'en ont fait les acteurs concernés.

L'impact très limité à Kampemba du volet policier du projet d'introduction de la police de proximité alors que les éléments déployés ont obtenu 6 mois de formation et que des nouvelles infrastructures policières de qualité ont été construites dans la commune est une énigme qu'il faudra tenter d'élucider dans la prochaine section. Comment s'expliquer que les estimations d'impact ne sont pas positives là où se sont concentré les efforts ?

L'impression qui se dégage de l'analyse des sondages est qu'il a existé un capital de confiance – et que celui-ci existe toujours si l'on en croit certains indicateurs comme celui de la satisfaction

lors d'un contact avec la police de proximité -, mais que ce capital se consomme, s'étirole et menace de disparaître. On va voir, avec les entretiens réalisés avec les acteurs du terrain, que plusieurs mécanismes sont en cause pour expliquer cette érosion après quelques mois d'exercice des principes appris durant la formation dans les écoles de police.

Ce qui a également interpellé dans les résultats des sondages est l'amélioration des indicateurs de sécurité dans une zone qui n'a pas connu de déploiement de nouveaux policiers formés à la police de proximité. Que s'est-il bien passé au nord de la commune Annexe ? Le sud ne différant pas significativement du nord, nous avons avancé l'hypothèse d'un impact du volet de gouvernance du projet d'introduction de la police de proximité. Ce volet a reçu un appui plus prononcé à Annexe qu'à Kampemba et on va voir dans la prochaine section qu'il a été particulièrement dynamisé par le bourgmestre d'Annexe et le Conseil local pour la sécurité de proximité. Ce volet, combiné avec la formation des cadres des commissariats à la police de proximité, semble à l'origine des effets importants sur l'amélioration de la sécurité urbaine.

## Section 3. L'interprétation des acteurs du terrain

### 3.1 Introduction

Muni des résultats de l'étude d'impact quantitative, l'un des auteurs<sup>4</sup>, a réalisé une quinzaine d'entretiens dans les communes de Ruashi, Kampemba et Annexe pour éclairer les résultats obtenus dans les sondages. Les entretiens réalisés ont été semi-dirigés car on voulait des réponses à un questionnement bien précis. Ils se sont déroulés dans la première quinzaine de décembre. Les autorités administratives et des chefs de quartier ont ainsi bien voulu répondre à l'enquêteur. On les remercie ici de leur coopération. La hiérarchie policière a également été interviewée dans les communes étudiées et a coopéré sans retenue. Elle est également à remercier. A Kampemba et à Annexe, un focus group avec des policiers non payés – c'est-à-dire la majorité - a été organisé par commune. L'enquêteur a également interviewé un responsable de la société civile qui œuvre depuis longue date au niveau du réseau local sur la réforme policière. Les entretiens sont anonymisés à l'exception de ceux réalisés avec les bourgmestres et les commandants de police pour faciliter la compréhension.

### 3.2 La commune de la Ruashi

La dégradation de services de police constatée par les résidents à Ruashi semble pouvoir s'expliquer par plusieurs mécanismes :

- Premier mécanisme : la police de proximité a sensiblement dégarni les rangs de la police à Ruashi ;
- Deuxième mécanisme : la compétition interinstitutionnelle autour d'enjeux financiers s'est intensifiée ;

---

<sup>4</sup> Célestin Kifende Serungendo

- Troisième mécanisme : les revers de la médaille de l'opération « coup de tête », dite « Kibunu », peu avant l'enquête d'octobre 2017 ;
- L'identification de la police à des figures insécurisantes.

### 3.21 L'effet pervers de la déperdition des effectifs

Il y a lieu de considérer que la constitution des unités de la police de proximité a eu pour effet non anticipé de dégarnir quelque peu certains commissariats et sous-commissariats, notamment ceux de la commune Ruashi. Les policiers recrutés pour la formation en police de proximité ont laissé un vide dans leurs unités initiales que la police peine, elle-même, à combler. Le commandant commissariat de la Ruashi insiste sur ce fait :

*« Par rapport à cela, si la police n'est plus sollicitée comme par le passé, c'est à cause de la diminution des effectifs. Quand la vague de la police de proximité a commencé, sur injonction de la hiérarchie, nous étions obligés d'envoyer nos éléments à la formation à l'école de Kasapa. Après la formation, ces éléments ne sont jamais plus revenus car affectés là où on a installé la police de proximité dans les communes Kampemba et Annexe, sans penser à combler le vide qu'ils ont laissé ici chez nous. »*

Sans avoir un chiffrage précis, il semble que cela ait pu concerner environ 10% des effectifs de la Ruashi. Les communes d'où l'on a retiré des policiers ont perdu des effectifs qui n'ont pas été compensés. Même si ces pertes restent modestes à Ruashi, elles ont dégarni quelques postes. Déjà en sous-effectifs, la police est à la peine pour couvrir les espaces et offrir les prestations habituelles. Comment les commandants locaux s'en sortent-ils alors ? Ils tentent de bricoler des solutions et procèdent à un recrutement informel et former sur le tas. Ces pratiques ne sont certes pas nouvelles mais elles pèsent naturellement sur la qualité des services. Les propos du commandant adjoint du commissariat Ruashi donnent la mesure du problème :

*« Pendant que la police est en sous-effectif [...] la majorité des éléments sont volontaires, non immatriculés et non payés. La plupart ne sont connus que par le commandant. »*

Ces éléments recrutés de façon informelle sont sous-traités par la police locale et ce sans forcément que cela n'apparaisse dans les organigrammes et les tableaux d'effectifs officiels. Se pose alors la question de la motivation et parfois aussi de la discipline dans les rangs. Car, de tels agents deviennent forcément difficiles à contrôler. Quoi de plus normal, cette question de l'insuffisance des effectifs et d'éléments non formés, inexpérimentés et non payés, a des implications sur la qualité des services offerts à la population. C'est au mieux l'incapacité de réserver des réponses idoines en cas de sollicitation.

Le problème des effectifs de policiers dans la commune Ruashi se fait ressentir à partir des bureaux de quartiers. En effet, avant l'envoi des éléments à formation de la police de proximité (un aller sans retour), chaque bureau de quartier était doté d'un sous-commissariat afin d'accompagner les actions des chefs de ces entités. Mais désormais ces représentants de l'Etat sont obligés de se débrouiller. Le secrétaire d'un chef d'un quartier s'exprime à ce sujet en ces termes :



*« Il y a un problème d'effectif de policiers. Depuis le milieu du mois de mai 2016, le commissariat de la Ruashi est insuffisant. On ne sait pas poser les éléments de la police aux quartiers. Ce n'est que depuis l'opération Kibunu en mars 2017 qu'il y a eu encore plus de policiers qui faisaient de la patrouille. Mais maintenant elle est suspendue ».*

Le chef de quartier adjoint d'un autre quartier renchérit dans la même perspective, en affirmant aussi ce qui suit :

*« La population a besoin de la police. Le défaut est que la police n'arrive plus dans tous les quartiers comme ici. La police, au quartier Congo, se limite au marché situé à au moins 1 km et demi, et il n'y a que 2 policiers. Comment alors les 2 peuvent assurer la sécurité dans tout ce quartier de 7000 km<sup>2</sup> (SIC) ? ».*

Pour ce cadre, ce manque d'effectifs de policiers est lourd de conséquences pour la protection de la population dans son entité. Elle donne notamment lieu à des mouvements d'autoprotection qui ne sont pas sans danger pour les participants :

*« Normalement le chef de quartier travaille avec la police. Maintenant qu'ici il n'y a aucun policier le pouvoir diminue pour dissuader les délinquants. Même les jeunes qui font la patrouille la nuit, c'est un grand risque parce que circuler la nuit sans la police et sans arme est un grand danger. On a un groupe de jeunes, au moins 20, qui essaye de sécuriser la population la nuit. Mais cette initiative se limite à la cellule Itengo 2 où il y a eu beaucoup de cas de vol depuis décembre 2016. Ces jeunes volontaires collaborent avec l'ANR et le T2 mais pas la police, car elle n'y est pas ».*

### *3.22 L'incapacité de la police à répondre aux attentes sociétales et l'effet pervers de la compétition institutionnelle autour d'enjeux financiers*

L'ajointe du bourgmestre revient ici sur les coûts sociaux qu'impose la police aux usagers. C'est, entre autres, l'impunité dont bénéficient les personnes mises en cause :

*« Il y a [...] de l'impunité, car la police favorise ceux qui ont de l'argent. »*

L'impunité dont parle l'ajointe se traduit, très souvent, par le fait que les mis-en-cause se voient libérés de manière injustifiée :

*« [...] toutes les fois qu'on amène quelqu'un à la police, 48h après il est libéré sans que justice ne soit rendue. La population ne trouve donc pas une rigueur dans le travail de la police [...] la police est devenue cupide ! »*

On retient donc que les demandes et/ou attentes sociétales sont loin d'être satisfaites par la police. Mais cela n'est ni nouveau ni tout à fait vrai. Il y a tout de même lieu de nuancer. Cette image négative de la police se reprend parmi la population en dépit du fait que, légalement, la police n'est pas nécessairement tenue de transférer des dossiers au parquet. Elle peut infliger les amendes transactionnelles. De même, là où la population cherche à instrumentaliser la police en matière d'arrestation, la police s'en tient parfois à la procédure légale. Toutes ces « réserves » de la police, les usagers les interprètent comme relevant du registre de l'inefficacité ou de

l'impunité. Le commandant adjoint du commissariat Ruashi explique bien ce genre d'instrumentalisation en ces termes :

*« [...] la population veut parfois une réponse rapide alors que la procédure exige, par exemple, l'envoi d'une convocation. Mais quelqu'un va vous dire : 'allez l'arrêter et mettez-le au cachot'. Sur base de quoi on va l'arrêter. Lorsqu'il n'est pas satisfait par la manière de travailler de la police, il va se tourner à l'ANR<sup>5</sup> ou au T2<sup>6</sup> où le service est plus rapide et parfois avec des méthodes qui ne respectent pas la loi. »*

Comme l'observe bien le commandant adjoint, si la police rencontre des difficultés à la Ruashi, c'est, entre autres, en raison de ces télescopages au mieux ou, pire, la « guerre » que se livrent les services de sécurité autour des enjeux financiers que constitue chaque incident. On reviendra sur ces enjeux financiers plus loin ou, dit d'une autre manière, comment un incident peut générer des revenus pour les acteurs qui s'en occupent.

Le commandant du commissariat corrobore ces propos en parlant, lui, de l'insuffisance des effectifs qui participent à la dégradation de l'image de la police :

*« [...] lorsque la population se présente [...] pour solliciter la police, nous sommes incapables de fournir des services demandés. Ceci fait que la population recourt au service de l'ANR ou du T2. »*

Ce qui est nouveau, ou du moins prend de l'ampleur à la suite de l'affaiblissement de la police à Ruashi, c'est le phénomène suivant : la population recourt à d'autres instances sécuritaires qui s'érigent désormais en structures quelque peu concurrentielles. C'est le cas de l'ANR et du T2. La population trouve de telles instances plus « pragmatiques » et « rapides » en matière de prise en charge des conflictualités sociales et de traitement des diverses affaires qui leur sont rapportées.

A mesure que la police territoriale s'avère incapable de répondre aux sollicitations de la population, et la perte d'effectifs a aggravé la situation, l'Agence nationale de renseignement (ANR), censée réprimer uniquement les crimes contre la sûreté de l'Etat, mais également les services de renseignements de l'armée (T2), interfèrent en s'occupant des crimes de droit commun qui relèvent du contrôle policier et du parquet. Ce fait tend à marginaliser l'action de la police dont l'image aux yeux de la population ne ressort pas grandie.

### *3.23 Les effets pervers de l'opération « coup de tête » dite « Kibunu »*

Pour lutter contre la délinquance urbaine, le gouverneur de province a décrété, à la mi-juin 2017, l'opération « coup de tête ». Il s'agit d'une opération mixte [police-armée]. Ceci se passe peu avant l'enquête réalisée en d'octobre de la même année. Chaque nuit, des patrouilles pédestres et motorisées sont organisées. Des points de fouille sont systématiquement érigés sur les grands axes routiers. Comme revers de la médaille, ces opérations sont entachées d'actes de violence perpétrés par les éléments qui y participent.

---

<sup>5</sup> Agence Nationale de Renseignement.

<sup>6</sup> Chargé de renseignement militaire.

A propos justement de cette opération, un chef de quartier remarque :

*« Le problème de la police et de la population s'est aggravé aussi au cours de cette opération, car durant les patrouilles mixtes, FARDC et police, les éléments qui patrouillaient arrêtaient les gens à partir de 19h ou 20h. Ceci a peut-être effrayé la population. »*

Donc, tous ces faits réunis, on pourrait penser que cela a dû logiquement avoir des conséquences négatives sur les relations de confiance entre la police et la population à la Ruashi.

Les tensions politiques liées au calendrier électoral n'ont par contre que marginalement affecté Ruashi pensons-nous. Tous les acteurs interrogés à ce sujet conviennent que la Ruashi est l'une des communes calmes en matière de revendications politiques. Au sujet des manifestations, le commandant adjoint du commissariat Ruashi indique que, dans cette entité, le problème n'est pas vraiment lié aux tensions politiques mais plutôt au creusage artisanal des minerais. Ses propos sont sans ambages à ce sujet :

*« La Ruashi, c'est quand même une commune tranquille, il n'y a pas des manifestations comme dans les autres communes. Le grand problème à la Ruashi n'est pas lié aux tensions politiques, mais lié aux minerais dans les carrières de la Ruashi Mining. C'est là que vous pouvez avoir des problèmes avec la population si vous y allez pour faire stopper le creusage artisanal. »*

Si les tensions politiques ont pu avoir un effet négatif sur les relations entre la police et la population, c'est plutôt dans d'autres communes de la ville et notamment à Kampemba, dont il est notoire, de l'avis du commandant de Kampemba, qu'il s'agit d'une « commune difficile ». Selon le bourgmestre de Kampemba, le mouvement de manifestations qui a eu lieu de manière intermittente entre mars 2016 et mai 2017 a affecté la commune :

*« Partant des dates que je retiens bien, on peut se souvenir que de mars à juin 2016 il y a eu des tensions politiques qui a occasionné un déploiement massif de la police. Il y avait un désordre dans la ville suite au mot d'ordre de l'opposition. En décembre 2016, encore un mot d'ordre de l'opposition. En mai 2017, encore un mot d'ordre de la ville morte lancé par l'opposition. Tous ces mouvements de manifestation qui commençaient à Matshipisha ont envahi la commune Kampemba. Il y a eu 2 morts en voulant récupérer des corps dans une maison sur l'avenue des sports. C'est d'ailleurs à partir de ce moment-là que l'opération « Kibunu » a été lancée. »*

### 3.24 L'identification de la police à des figures insécurisantes

Une fois de plus, l'adjointe du bourgmestre explique :

*« [...] depuis un temps, les gens se méfient de la police. Les gens croient que 80% des bandits sont des policiers ou des militaires. La raison majeure de cela est que les gens décrivent les cambrioleurs par des effets militaires [les mêmes effets dont dispose la police]. »*

En effet, des cas de cambriolage et la violence qui en découle sont souvent le fait d'hommes en uniforme, non autrement identifiés. Ces faits sont, tout naturellement, attribués à la police et/ou à l'armée. Ce qui contribue énormément à ternir l'image de la police.

Ainsi lorsqu'un cambrioleur est appréhendé avec des effets militaires, il est automatiquement considéré comme un policier ou un militaire avec, bien évidemment, des conséquences significatives sur l'image que se fait la population de sa police.

### 3.3 Les communes Kampemba et Annexe

Voyons maintenant ce que disent les acteurs de la sécurité interrogés de l'introduction de la police de proximité dans les communes ou zones où elle a été installée. Et tout d'abord, il faut parler des effectifs. Dans les tableaux d'effectifs qui sont présentés plus bas, les chiffres sont extraits du rapport établi par une équipe d'inspecteurs de la PNC de l'antenne provinciale de l'Inspection générale de la police du Katanga qui évaluait la mise en œuvre de la police de proximité dans la ville de Lubumbashi. Au mois d'octobre 2017, ladite équipe a dressé l'état des lieux des commissariats de référence des communes de Kampemba et d'Annexe avec l'appui logistique et financier de l'OIM. On peut considérer que ce sont des données plus fiables que celles que nous ont fournies nos interlocuteurs mentalement durant les entretiens.

### 3.4 La déperdition massive et rapide des effectifs de la police de proximité

#### 3.41 Commune Kampemba

La Ruashi a perdu des policiers en raison de la police de proximité, mais à vrai dire une grande partie des policiers nouvellement formés sont en déperdition à Kampemba comme à Annexe également. Si l'on considère la commune de Kampemba, dans son ensemble, on remarque que 110 policiers sur les 176 affectés sont en déperdition (Tableau 13). C'est-à-dire qu'ils ne se rendent plus au travail. A lui seul, le commissariat central, adjacent au bureau de la commune, a enregistré plus de 48 départs sur les 70 policiers de proximité qui lui ont été initialement affectés. Donc, plus de la moitié. Mais, c'est le sous-CIAT du quartier de KABETSHA qui semble battre le record de défections (21 sur les 26 affectés). Tandis que KAFUBU 2 et KIGOMA semblent avoir, chacun, stabilisé plus de la moitié des effectifs reçus. Qu'est-ce qui explique ces départs massifs ? La raison la plus évidente est que ces policiers n'étaient pas payés. Sur les 66 policiers qui sont encore en poste, la situation n'est guère meilleure puisque 8 d'entre eux seulement sont payés. Les 58 autres sont impayés depuis leur affectation. Après quelques mois d'activités, la police de proximité n'est ainsi plus que l'ombre d'elle-même en termes d'effectifs.

Tableau 13: Effectifs de police de proximité de la commune de Kampemba

	CIAT (ETAT MAJOR)	S/CIAT KAFUBU2	S/CIAT BONGONGA	S/CIAT KABETSHA	S/CIAT KIGOMA	TOTAL /Kampemba
<b>POLICIERS PREVUS</b>	70	26	26	26	28	176
<b>POLICIERS RELLEMENT PRESENTS</b>	22	13	10	5	16	66
<b>PAYES</b>	3	1	1	1	2	8
<b>EN DEPERDITION</b>	48	13	16	21	12	110

### 3.42 Commune Annexe

Qu'en est-il d'Annexe ? La situation de la commune Annexe contraste quelque peu avec celle de Kampemba (Tableau 143), mais pas fondamentalement. En effet, lorsque l'on compare les deux communes, on observe que la commune Annexe a pu stabiliser plus de la moitié des effectifs (114/210). Il faut dire que ces effectifs viennent d'être déployés et qu'une déperdition de 96 policiers déjà constatée par les inspecteurs provinciaux est alarmante et de mauvais augure. Dans le lot de 114 policiers de proximité formés encore en poste, un tiers à peu près (42) sont payés. Ces départs en masse posent un réel problème d'effectifs et la police ne peut guère, étant en sous-effectifs, rendre les services qu'elle a appris si tant est qu'elle le veuille. Evidemment, sans salaire, les « bonnes vieilles » pratiques de tracasserie reviennent au galop. On va revenir sur ce phénomène mais il faut en explorer d'autres également.

Tableau 14 : Les effectifs de police de proximité dans les 3 quartiers du sud de la commune Annexe

	S/CIAT KISANGA	S/CIAT KALEBUKA	S/CIAT KASUNGAMI	TOTAL C/Annexe
<b>POLICIERS PREVUS</b>	67	69	70	210
<b>POLICIERS RELLEMENT PRESENTS</b>	36	40	44	114
<b>PAYES</b>	17	13	19	42
<b>EN DEPERDITION</b>	27	29	26	96

### 3.5 L'enthousiasme des débuts et puis le désenchantement

A Kampemba, le volet policier de la police de proximité ne semble pas avoir été déployé partout mais essentiellement dans les 5 quartiers où des constructions ont eu lieu. Cela, au début en tout cas, a suscité des « jalousie » de la part des collègues dans les postes qui n'ont pas reçu cet appui. Citons un entretien :

*« ... certains quartiers ont connu l'installation de la PDP mais d'autres non. Ceci fait qu'il y a concurrence entre les quartiers, et même de la jalousie. Sur 10 quartiers, nous n'avons que 4 sous le régime de la proximité (Kabetscha, Kafubu 2, Kigoma et Bongonga). Ces 4 quartiers reçoivent l'appui de l'OIM pour les fournitures des bureaux de quartiers et les équipements des sous-commissariats. »*

Le moral était bon pendant les formations (les policiers en formation ont reçu un per diem de l'OIM) et pendant une petite période de quelques mois encore après le déploiement de la police de proximité. Ce fut la période de lune de miel avec la population. Mais, les salaires qui ne venaient pas et la déperdition rapide des effectifs ont eu raison des bonnes intentions des débuts et la qualité des prestations de la police s'en est vite ressentie. Les nouveaux policiers avaient pourtant appris à reconnaître la valeur des patrouilles pédestres, du service d'intervention d'urgence et des bonnes relations avec les populations. L'adjoint du commandant se souvient :

*« Le premier et le deuxième mois quand les policiers avaient encore le moral fort la population était contente, nous faisons des patrouilles de proximité (la journée comme la nuit), nous distribuons le numéro vert de la police. Nous avons réalisé cette dernière activité par le porte-à-porte aux quartiers Kabetsha, Bel air 2, Taba-Congo (cellule Chine), Kafubu 1 (côté Mégastor). Pour l'instant les policiers ne vont plus loin de leurs postes de police (à l'état-major du commissariat comme dans les sous-commissariats), car démotivés et en manque de moyens de transport. »*

L'adjoint du commandant ajoute que faute de budget opérationnel la jeep qui a été livrée par l'OIM ne peut même pas être réparée :

*« La jeep qu'on avait est tombée en panne, maintenant quand la population appelle, c'est compliqué, nous ne pouvons pas bouger à moins que celui qui appelle paye le transport. »*

Et pourtant, il faut le répéter, au début, le modèle de police de proximité avait suscité l'enthousiasme à la fois de la population mais aussi des policiers nouvellement formés eux-mêmes. Les policiers nouvellement formés et affectés à Kampemba déplorent la situation. Souscrivant à titre personnel aux principes supérieurs qui animent la police de proximité, qu'ils qualifient d' « intellectuelle » peut-être pour dire « idéaliste », ils ne la croient pas adaptée à la réalité de la condition de policier congolais souvent impayé :

*« Cette police a de l'avenir car elle est composée des intellectuels comparativement à l'ancienne police. Même la population est contente quand elle nous rencontre, car les services sont gratuits et la tracasserie est prohibée. Le premier souci de la PDP c'est de se rapprocher davantage de la population pour la protéger. C'est une autre philosophie par rapport à l'ancienne police. Nous encourageons le gouvernement à s'y investir.*

*Le problème est qu'il y a une différence entre ce qui nous a été dit durant la formation et la réalité du terrain. L'OIM a promis de nous accompagner (durant la formation elle nous a motivé avec quelque chose par mois), mais après nous voyons seulement le bâtiment bien construit et le commissariat bien équipé en bureaux et rames de papiers, etc., mais on ne nous paie pas. »*

Un sobriquet circule désormais au sein de la police. Au début, les nouveaux venus de la police de proximité étaient appelés par leurs collègues, avec un brin non caché d'envie, « la « police des possibilités ». Après plusieurs mois, et en référence aux réalités du terrain, ils sont désormais appelés « la police d'impossibilité ». On voit bien pourquoi. Car ils ne peuvent satisfaire aux

attentes de la population, ne touchent pas de salaire, n'ont pas de numéro matricule, n'ont pas d'équipement de protection, ne peuvent se déplacer faute de véhicule. Même leur unique uniforme leur paraît bien dérisoire aujourd'hui. Un policier nous le fait remarquer :

*« Il y a le problème de tenue. La seule pièce de tenue nous a été donnée depuis septembre 2016 lors du stage. »*

Un autre :

*« L'appui logistique nous fait défaut, car nous n'avons pas d'équipements pour le maintien de l'ordre public. En cas de manifestation, nous sommes en danger puisque nous ne savons pas nous protéger (nous n'avons pas d'arme, ni de bouclier, etc.). »*

Il est intéressant de noter qu'un responsable de police à Annexe juge assez négativement les nouveaux éléments de la police de proximité. Ils s'avèrent, selon lui, très indisciplinés.

*« En tout cas si vous n'avez pas un grand cœur vous ne pouvez pas travailler avec ces policiers venus de la PDP : ils se battent ; ils s'enivrent ; la nuit, ils se créent des patrouilles non autorisées par la hiérarchie pour aller tracasser la population. Mais nous craignons d'être stricts envers eux au niveau du commandement de peur qu'ils nous quittent tous. »*

Il est probable que faute de salaire, et on va y revenir par la suite, les éléments de police de proximité ne s'estiment guère encouragés à travailler et à respecter les règles du commissariat. Policiers de première zone, champions du changement, comme tout le monde l'avait répété durant les formations, ils ont vite déchanté et se considèrent aujourd'hui déclassés comme policiers de seconde zone.

*« Nous avons choisi ce travail c'est pourquoi nous résistons en espérant que les choses s'améliorent. En attendant, nous essayons de survivre avec le peu qu'on attrape ici, mais ça nous fait quand même mal de voir que nous sommes tous dans la même police et que certains puissent aller toucher à la banque et d'autres non. »*

Il y a ceux qui « résistent » et ceux qui « menacent » :

*« Tel que nous travaillons, si la situation ne change pas, nous allons faire comme la police territoriale qui monnaye tous les services et tracasse la population. »*

Beaucoup d'interlocuteurs, comme le responsable policier à Annexe cité précédemment, confirment que les tracasseries ont repris et nous allons y revenir un peu plus loin. Au grand damne de certains responsables de police ou alors, tout simplement, avec leur consentement vu les conditions.

### 3.6 Les stratégies de gouvernance locale de la sécurité

A Annexe, d'une certaine manière, le bourgmestre, lui-même un ancien policier, a mis en place un système parallèle pour remédier aux lacunes de la police dont il n'attend à vrai dire plus grand-chose. Cette stratégie mise sur le renseignement, la prévention mais aussi sur le capital de



confiance de ce qu'il est convenu d'appeler en RDC les « cadres de base » et cette stratégie s'accommode des forums de quartier introduits avec l'appui de l'OIM car ils donnent une assiette plus large au mécanisme de gouvernance civile de la sécurité et de résolution de problème auquel il croit et qui, d'une certaine façon, plonge ses racines dans l'histoire en RDC.

Le Bourgmestre est formel, il pense que la police de proximité n'est « pas efficace » :

*« [...] cette police de proximité n'est pas efficace [...] En tout cas, je ne sens pas leur impact dans la sécurisation de la population comme on pouvait l'attendre. »*

Il poursuit :

*« Je pense que cette police n'a pas vraiment contribué ..., car je n'ai pas écouté que la police a arrêté quelqu'un ou ceci ou cela pour sécuriser la population. Cette police n'a pas de véhicule et n'est pas payée, comment pensez-vous qu'elle puisse travailler pour le bien de la population ? »*

Son credo est ailleurs :

*« Moi je travaille davantage avec les cadres de base et le secrétaire exécutif du CLSP qui essaie de sensibiliser les forces vives dans les quartiers pour signaler tous les problèmes. »*

Quelque peu défaitiste, de son point de vue la solution aux problèmes de sécurité ne peut plus venir de la police mais d'un système organisé de gouvernance civile de la sécurité parallèle qui fonctionne plus ou moins en coopération avec la police. C'est pourquoi il a réorganisé entièrement sa commune en quatre secteurs dits opérationnels :

- Secteur Nord (grands quartiers Kimbeimbe et Kasapa)
- Secteur Sud (grands quartiers Kalebuka et Kasungami)
- Secteur Est (grands quartiers Naviundu et Luhoshi)
- Secteur Ouest (grands quartiers Kisanga et Munua)

Selon un responsable administratif, leur fonction est la suivante :

*« Les secteurs opérationnels assurent le suivi et l'évaluation des recommandations avancées dans les forums. Ils sont au fait les branchements ou les tentacules du secrétaire exécutif du CLSP. »*

Et pour plus de proximité encore, il est parvenu à obtenir de sa hiérarchie, le démembrement des anciens 8 quartiers que compte la commune en 28 quartiers. Ce qui permet une décentralisation fonctionnelle des structures administratives et un rapprochement de l'administration communale des citoyens. Les bureaux de quartier fonctionnent aujourd'hui comme des « bureaux de sécurité de proximité ». C'est ce qui nous dit un administrateur :

*« Maintenant nous avons changé de stratégie. Nous avons les bureaux de sécurité de proximité. L'objectif est le même que la brigade de surveillance, car il s'agit aussi d'alerter l'autorité en cas de problème. Ces bureaux travaillent en collaboration avec*

*les forums de quartiers. La différence de ces bureaux avec l'ancienne brigade est que les bureaux de sécurité de proximité agissent dans la prévention alors que les brigadiers de surveillance agissaient dans la lutte (la répression). »*

En complément de la démultiplication des chefs de quartier qui assurent le respect des règlements communaux et fonctionnent un peu comme des juges de paix, le bourgmestre d'Annexe a dynamisé une structure verticale de gouvernance qui redescend du quartier à la cellule, se poursuit aux niveaux des blocs (un groupe de rue), des rues/avenues et finalement aboutit aux pâtés de 10 maisons. A chacun de ces niveaux, il existe un « cadre de base » volontaire qui encadre les résidents tout en étant une émanation de la population elle-même. Toujours le même administrateur :

*« Pour vraiment pouvoir permettre à la population de se prendre en charge, surtout qu'elle n'a cessé d'exprimer cette demande, nous avons procédé à l'installation des chefs de rues et des chefs d'antennes pour épauler les chefs de cellules et les chefs de blocs. Les chefs d'antennes c'est l'équivalent des chefs de 10 maisons instaurés par Mzee Laurent Dédiré Kabila. J'ai préféré parler de chef d'antenne pour qu'on ne dise pas que j'ai copié Mzee. »*

Une des initiatives avortées du bourgmestre, dans cet esprit d'une prise en charge de la société par elle-même face à une police qu'il juge « inefficace », a été l'encadrement de jeunes volontaires appelés les « brigades » dans les quartiers afin de juguler la criminalité rampante dans la commune et notamment au sud de la commune. L'initiative avait même un nom de bataille : « Usalama Wako »<sup>7</sup>. Une sorte de « veilleurs de nuit », munis des sifflets et flutes dites « vuvuzela » (à la sud-africaine) qui devait s'organiser au niveau de chaque cellule. Ces jeunes organisaient des rondes ou patrouilles nocturnes sous encadrement des chefs de cellule. Un de nos interlocuteurs a précisé que :

*« Ces jeunes ont travaillé pendant 3 mois, c'est-à-dire de mai à juillet 2017. »*

Cette initiative n'est pas certes pas une invention du bourgmestre. Cela s'observe presque dans d'autres communes et également à Kampemba. Le Bourgmestre de la commune Annexe a seulement tenté de structurer le phénomène et de lui donner une certaine ampleur et un caractère officiel. Comme structure officielle, les brigadistes ont fait long-feu après qu'une unité du Groupe mobile d'intervention de la ville de Lubumbashi ait arrêté des brigadistes de Kalebuka et mis fin ainsi à l'expérience officiellement.

A la Ruashi, par exemple, un chef de quartier nous a signalé l'existence d'un phénomène similaire dans son entité :

*« On a un groupe de jeunes, au moins 20, qui essayent de sécuriser la population la nuit. Mais cette initiative se limite à la cellule Itengo 2 où il y a eu beaucoup de cas de vol depuis décembre 2016. Ces jeunes volontaires collaborent avec l'ANR et le T2 mais pas la police, car elle n'y est pas. »*

---

<sup>7</sup> Pour dire « ta paix »

Un membre de la société civile fait le lien entre une police incapable de répondre aux préoccupations de la population en matière sécuritaire et l'émergence d'initiatives locales à travers des groupes d'autodéfense pour pouvoir se protéger. Il s'exprime en ces termes :

*« Les groupes d'autodéfense sont également les membres de la communauté non contents de la sécurité que les services de l'Etat offrent à la population. C'est ainsi que ces groupes s'organisent pour se protéger. On a voulu la police de proximité afin de résoudre la question des makolos<sup>8</sup> et les frais de plaintes. Mais à un certain moment on a constaté que la PDP, qui devrait avoir des moyens pour répondre aux préoccupations de la population, n'est pas payée, n'est pas suffisamment équipée malgré les bâtiments et ne renouvelle pas les fournitures, les consommables et le charroi automobile. Déjà ceci fait que les policiers largués dans les CIAT et sous-CIAT sont en train de partir. Les services que rendait la PDP gratuitement sont maintenant en train d'être monnayés... Ainsi les groupes d'autodéfense renaissent parce que les problèmes d'avant reviennent : l'accès de la police à toute l'étendue de l'entité, le monnayage des services de la police, etc. »*

A Annexe, l'échec des brigadistes a poussé la commune à investir encore plus dans le pilier vertical de la gouvernance civile de la sécurité placée sous la responsabilité du secrétariat du CLSP, à parler de « bureaux de sécurité de proximité » et à vouloir dynamiser les forums de quartier qui rassemblent justement les « forces-vives » de la société pour non seulement signaler les problèmes mais également agir avec l'aide de tous sur la prévention et les résoudre de cette manière.

Il faut se rappeler qu'en RDC les chefs de quartier sont un peu les juges de paix locaux, qu'ils traitent de multiples conflits civils, de l'incivilité comme l'insalubrité, que par extension informelle de leurs pouvoirs ils sont souvent sollicités pour régler des disputes entre voisins qui ont mal tourné et qu'ils président également les comités locaux de sécurité qui, depuis des décennies en RDC, coordonnent l'activité des différents services de sécurité à l'échelon des quartiers. La légitimité de ce pilier de la gouvernance civile est ancrée dans l'histoire, les institutions et rend les chefs de quartier indispensables comme garants de la paix sociale localement. Les forums de quartier sont un ajout qui solidifie encore un peu plus le travail des chefs de quartier en fournissant une assiette de consensus social autour de leur action.

A Kampemba comme à Annexe, les nouveaux forums de quartier, présidés par les chefs de quartier, ont été actifs, du moins pour certains. Selon un chef de quartier, ceux-ci se réunissent une fois par mois depuis février 2017 dans son quartier avec la société civile.

*« Nous nous réunissons une fois par mois depuis février 2017. Interviennent dans le forum du quartier la police, les prêtres, les pasteurs, les promoteurs des écoles, Mr Kahazi Muteba qui a donné la parcelle pour la construction du sous-commissariat et le marché, les vendeurs du marché, les motards et les cadres de base. »*

---

<sup>8</sup> Les frais de déplacement que le plaignant doit payer pour que la police se déplace dans le cadre de son problème.

Ces forums traitent souvent d'incivilités, comme l'insalubrité, mais également, bien sûr, de sécurité publique. Dans un quartier, ces forums cherchent à résoudre les problèmes. Le chef de quartier explique :

*« Dans le forum, nous débattons des questions liées à l'environnement et à la sécurité publique. Depuis que le forum existe, au cours des réunions, la population a eu à dénoncer des problèmes auxquels nous avons trouvé des solutions. Nous avons procédé à la destruction des staffs où l'on va du chanvre et des liqueurs et puis nous avons arrêté des bandits grâce à l'information que la population a donnée pendant le forum. »*

Mais ces chefs se sentent aussi les ailes coupées pour mener des projets d'envergure, en rappelant que l'initiative doit venir du CLSP et que les forums à ce propos n'ont que force de proposition.

*« Ici nous constatons que le CLSP répond tardivement à nos préoccupations. Au niveau de la commune, le bourgmestre nous a dit que pour des grands projets, nous devons faire des propositions au CLSP afin d'obtenir son intervention ou son autorisation. Moi je constate que sa réponse est tardive. »*

De son côté, le CLSP se défause sur le gouvernement provincial en déplorant l'absence de fonds pour lancer des projets. Il est vrai que les CLSP, selon l'arrêté gouvernemental qui les prévoit, devraient obtenir des subsides du gouvernement provincial. Dans l'attente de ces fonds improbables, le CLSP qui se réunit tous les trimestres à Kampemba se contente d'inspecter la police et d'entretenir la flamme des forums de quartier. A Annexe, le CLSP ne se réunit guère mais, comme on l'a dit, le secrétariat du CLSP est très actif pour tenter de mettre en œuvre le Plan local de sécurité de proximité. Voici ce que nous confiait un administrateur :

*« En dépit du fait qu'on n'a pas de financement et qu'on ne se réunit pas, nous avons fait quelque chose à travers le secrétariat exécutif du CLSP qui a tenté d'appliquer le Plan Local de Sécurité en récupérant la situation à travers les forums de sécurité dans les différents quartiers où les initiatives viennent de la population. Sur notre actif, en termes d'activités permanentes et de réalisations nous avons de nombreuses activités. »*

Le lien avec la police est parfois distendu mais néanmoins existe et peut varier d'un quartier à l'autre ou d'une commune à l'autre. Un commandant de sous-commissariat explique que quant à lui, la collaboration existe :

*« Depuis un temps nous avons amélioré la manière de faire des patrouilles. Désormais elles sont mixtes (police et FARDC). Nous organisons 2 réunions par semaine avec le chef de quartier et les cadres de base pour parler des problèmes qui se présente dans notre entité et planifier ensemble des solutions. »*

Et d'ajouter pour Annexe:

*« (...) depuis ce découpage de la commune en plusieurs quartiers, non seulement la police est plus proche de la population, mais aussi des cadres de base qui signalent*

*tout mouvement suspect. Ceci nous permet d'atteindre un degré important d'échange d'informations. »*

Pour un chef de quartier d'Annexe, la collaboration avec la police s'est renforcée :

*« Il n'y avait presque pas de patrouille vraiment coordonnée et des endroits où la police ne passait pas. Actuellement tout ceci est d'actualité... Nous collaborons bien avec la police mise à notre disposition. Avant ce n'était pas si fort. Actuellement nous nous réunissons (moi et les cadres de base) avec la police et l'ANR afin de planifier des actions concertées. En cas de besoin, il arrive qu'on invite les forces vives du quartier afin de la sensibiliser sur les missions de la police dans notre entité. »*

Un autre chef de Kampemba s'exprime ainsi :

*« Nous avons déjà dégagé les immondices au rond-point Bogonga et nous avons contribué à diminuer l'insécurité dans ce quartier du fait de la diminution des coups de feu nocturnes. Au fait, c'est des problèmes qui ont été signalés durant les forums et ensemble nous nous sommes mobilisés pour évacuer les immondices et organiser plus de patrouilles nocturnes des jeunes du quartier en collaboration avec la police. »*

Cette coordination a une tradition, comme on l'a dit, du fait des comités de sécurité qui, en RDC, existent depuis des décennies mais ne traitent que d'affaire répressives ou de maintien de l'ordre. Avec l'introduction de la philosophie de la police de proximité et les forums, cette coopération commence à tenir compte des desiderata de la population. Ce mécanisme est sans doute à l'œuvre même dans les quartiers où aucun policier de proximité n'a été déployé, comme dans le nord d'Annexe, mais où les commandants de commissariat ont été formés à la police de proximité et collaborent dans les forums de quartier.

Les autorités administratives, que ce soit le bourgmestre ou le chef de quartier, mais aussi parfois les forums comme on a pu le constater à Mbuimayi, viennent à la rescousse avec des solutions bricolées pour tenter de subvenir aux besoins des policiers impayés. A quelques nuances près, tout ceci s'observe aussi bien à Kampemba qu'à Annexe. On a vu ainsi que l'autorité autorise les policiers non payés, sans famille, venus d'autres contrées de loger dans les commissariats ; les bourgmestres, dans la mesure du possible, offrent de la nourriture et certains chefs de quartiers, qui disposent d'un marché, font une collecte pour la police avec des montants, cependant, qui restent de l'ordre du dérisoire. Parfois, la population se cotisent pour donner des « cadeaux » lorsque la police porte secours à un ménage. Citons quelques extraits d'entretiens à ce propos :

*« Il y a le bourgmestre qui intervient également en donnant de la nourriture aux policiers et parfois en leur payant le transport pour rentrer chez eux ou pour réaliser une mission de sécurisation de la population. »*

*« Quand ça marchait, la population était reconnaissante jusqu'à offrir des cadeaux aux policiers qui avaient porté secours à un ménage attaqué par exemple par des bandits. »*

### 3.7 Les modalités alternatives de rétribution des policiers

Les initiatives des autorités et des forums pour compenser l'absence de salaires sont cependant insuffisantes et ne peuvent se substituer à des revenus dignes de ce nom. Mais alors se pose la question : Comment certains policiers de la PDP restent en poste là où la plupart de leurs collègues sont partis ? La réponse, c'est que l'on bricole des solutions localement ; mais à vrai dire les nouveaux éléments de la police de proximité puisent rapidement dans un répertoire culturel assez bien circonscrit de pratiques de résilience de l'institution policière. Ces stratégies prennent la forme de :

- Prélèvement de certains frais destinés aux AT (amendes transactionnelles) et que la population désigne sous un euphémisme : les « tracasseries ».
- Développer divers services de gardiennage notamment la pratique de « parking payant » appelé en RDC la « fourrière ».

On peut essayer de comprendre toutes ces pratiques.

#### 3.71 Les dividendes des AT (Amendes Transactionnelles)

Dans le contexte de la police congolaise, il convient, de prime abord, de comprendre ce que l'on nomme « AT » ou amendes transactionnelles. C'est-à-dire l'entendement qu'ont les acteurs de ladite notion. Il faut dire qu'*amendes* est une catégorie *fourre-tout*. Elle comprend, à la fois, tous les frais versés lors des transactions qui s'opèrent lors des rencontres entre la police et de ce qu'il convient d'appeler « sa clientèle » (le public). Il faut donc référer cette pratique à tous les frais versés aussi bien par les plaignants (les victimes) que par les présumés auteurs ou les mis-en-cause. Ces frais sont prélevés tout au long du processus de traitement des affaires par la police à savoir, la saisine ou l'enregistrement de la plainte, les arrestations et la gestion des conflictualités sociales. Il y a aussi, sous cette catégorie générique, les « makolos » ou « frais de transport » que la police exige pour se déplacer. S'il est vrai qu'une partie de cet argent emprunte des voies légales et finit véritablement au trésor public, il n'en demeure pas moins qu'une grande partie est gérée informellement à l'interne. Ce pécule sert notamment au fonctionnement (achat des fournitures de bureau et mobiliers), mais aussi à subvenir aux besoins quotidiens des policiers. Donc, le reste d'argent, les policiers se le partagent entre eux. Ceci répond à une logique : en effet, un *bon commandant* doit permettre à ses collaborateurs (les agents de police) de se procurer un peu d'argent, tout au long de la journée, nécessaire à leur survie. Un responsable de police déclare :

*« Pour motiver les policiers, le commandant commissariat prend, quand c'est possible, une partie des amendes à verser dans la caisse de l'Etat pour donner quelque chose aux éléments. »*

#### 3.72 Les services de gardiennage

Il est un fait avéré, les entreprises mais aussi les personnes physiques recourent à la police pour assurer la garde de leurs installations ou domicile, parfois en appui aux vigiles et aux gardes privés. Autorisés par la loi, ces services sont payants et impliquent une désaffectation des policiers de leur poste d'attache ou des unités qui les emploient d'ordinaire pour une réaffectation au nouveau

poste. De fait, les policiers alternent entre occuper un poste de gardiennage et assurer la garde au CIAT ou sous-CIAT. Ainsi, ils sont rétribués, de manière contractuelle, par les particuliers. Ces derniers, les clients, s'engagent à verser directement une part de la somme convenue au policier (selon les jours prestés) et une autre au commandant CIAT. Généralement, la somme à verser, mensuellement, varie entre 100\$ à 200 \$. La somme est à répartir à part égale entre le policier prestant et le commandant. Et à son niveau, le commandant prend des précautions pour ne pas dégarnir les CIAT ou sous-CIAT. Il organise localement un système de relève rotative des policiers sous sa gestion.

Outre cette forme de gardiennage plus ou moins classique, on fait payer le « parking » des véhicules. Le phénomène « parking » ou « fourrière » constitue l'une des sources importantes d'approvisionnement en argent pour la police. La gestion des espaces devient ainsi un enjeu d'autofinancement à la fois du commissariat et de survie pour les policiers en poste, ce en plus d'autres sources d'approvisionnement, bien entendu, dont dispose la police. Les policiers offrent de l'espace et vendent les services de gardiennage. Chaque jour qui passe, chauffeurs ou propriétaires des véhicules viennent garer leurs véhicules moyennant 1000 à 3000 Fcs de caution de gardiennage. Et ceux qui ne savent plus redémarrer le lendemain ajoutent à la facture. L'espace policier se voit ainsi, au fur et à mesure, envahi en cédant place à un véritable parc automobile. Un policier explique :

*« A ceci, nous pouvons aussi ajouter les frais de fourrière que les privés payent lorsqu'ils viennent faire garder leurs véhicules et motos à la commune. Ils payent entre 1000 et 1500 Fcs aux policiers pour ce service. »*

C'est donc les CIAT ou les sous-CIAT qui disposent de grands espaces qui génèrent plus d'argent. On remarquera que le CIAT Kampemba, au niveau de la commune, ne dispose pas d'un espace considérable pour héberger assez de véhicules. Il en est de même des Sous-CIAT de KIGOMA, KAFUBU 2, BONGONGA et KABETSHA. S'agissant de ce dernier sous-CIAT, l'espace dont il dispose est très réduit. On peut comprendre que ce soit ce sous-CIAT qui a connu le plus de déperdition d'effectifs au niveau de Kampemba.

Du coup, l'exiguïté des espaces policiers à Kampemba constituent, financièrement, un manque à gagner considérable. Par contre, les CIAT ou sous-CIAT de la commune Annexe, surtout au sud, qui disposent des espaces assez larges, permettant d'accueillir plus de véhicules, parviennent à mieux rémunérer les policiers. La caution journalière par policier peut varier entre 20\$ (30 000Fcs) à 30\$ (45 000Fcs). Bref, de quoi stabiliser tant se peut les effectifs policiers. En plus, avec l'implication du Bourgmestre dans la sensibilisation, non seulement ces espaces accueillent des automobiles, mais aussi des motos taxi. Ce qui est susceptible de gonfler la cagnotte.

Pour pallier le déficit en « parking » au niveau de Kampemba, il existe une autre initiative : envoyer les policiers de la PDP pour effectuer des contrôles dans les dépôts au quartier industriel, en contrepartie d'une rémunération journalière. Et parfois, ce type de contrôle se fait en lieu et place des services habilités [Service d'hygiène et environnement, Office Congolais de Contrôle, OCC, en sigle, etc.].

Donc, au sein d'un CIAT ou sous-CIAT se développent autant des modalités d'approvisionnement et de répartition des gains. Ainsi, il existe ainsi tout un répertoire de prestations ou simplement



de comportements à travers lesquels les policiers s'approvisionnent : les plaintes, les arrestations, fouilles et perquisitions, l'arbitrage des conflits sociaux, mais aussi, les services de gardiennage et le parking de véhicules, les services de vigile, la mendicité, les offres et cadeaux, la saisie et gage des objets, les ristournes, le déguerpissement des marchands dits pirates le long des pavés et la surveillance au stade lors de grandes rencontres sportives, etc.

Par ailleurs, il transparaît des propos des policiers lors du focus group organisé à Kampemba qui permet de mieux comprendre le drame policier au quotidien :

*« Nous pouvons avoir quelque chose encore quand nous sommes dans la patrouille la nuit. Les gens que nous arrêtons la nuit qui sont ivres peuvent payer quelque chose pour qu'on les libère. »*

Des propos similaires sont repris par les policiers d'Annexe. Et parce les policiers l'évoquent, les patrouilles nocturnes, pédestres ou motorisées, sont mixtes. Les policiers travaillent aux côtés des militaires qui n'ont pas une logique différente. Il s'observe l'émergence des pratiques de désappropriation des biens, en nature ou en argent, des personnes qui tombent dans les filets des patrouilleurs. Des pratiques qui glissent vers la déviance. Ces pratiques antagonisent fortement la population.

On le voit bien, face aux contraintes de vie ou socioprofessionnelles, on est prêt à glisser vers un registre peu recommandable déontologiquement parlant. Il se dégage donc que seule la formation reçue au centre ne suffit pas. Ces jeunes policiers formés, une fois déployés, désenchantés, faisant face à la condition du policier et interagissant avec une culture bien rodée, apprennent sur le tas. C'est-à-dire, d'une manière ou d'une autre, ils sont au contact des anciens policiers ou militaires auprès de qui ils apprennent des attitudes, des manières de faire, diverses pratiques socioprofessionnelles bien ancrées dans l'institution. Bref, ils apprennent à intérioriser un répertoire de « normes », de « valeurs » internes et de comportements susceptibles de favoriser leur intégration au sein du corps. Et tout ceci est parfois loin de rencontrer les objectifs de la formation initiale. De ce point de vue, la réussite de la réforme passe aussi par la prise en compte des aspects liés à la culture policière qui se développent à l'interne. Il faudrait donc des actions orientées vers ces aspects culturels, vers cette dynamique interne. Un responsable explique ces enjeux qui mènent les « anciens » policiers à considérer que les nouveaux leur « compliquent la vie ».

*« Même dans les unités PDP il y a des conflits. Comme dans les effectifs PDP il y a des policiers qui n'ont que la formation PDP et d'autres une double formation (l'ancienne et l'actuelle), parfois ils ne s'entendent pas sur la manière de gérer certains dossiers. Par exemple on veut arrêter quelqu'un ou on apporte à manger à quelqu'un qui est au cachot, pour l'ancienne philosophie il faut payer, mais pour la PDP tout ceci doit se faire gratuitement. Les anciens donnent l'impression que les nouveaux leur compliquent la vie. »*

De ce qui précède, on peut comprendre qu'il existe bel et bien des pesanteurs inhérentes à l'environnement même socioprofessionnel où ces policiers évoluent. Le poids des anciens va fonctionner comme une éponge : ils vont absorber les nouveaux. Car les logiques s'opposent. Celles qu'incarnent les anciens policiers qui peinent de se reconverter et une autre portée par les

policiers acquis à l'idéal d'une véritable police de proximité. Au-delà de l'impaiement, ce climat de travail serait susceptible de pousser certains policiers à claquer la porte de la PDP où alors à s'intégrer et reproduire les pratiques des anciens. Le mixage des unités ne favorise pas le bon fonctionnement de la PDP.

Mais le commandement ne suit pas forcément la logique de la police de proximité non plus. D'une part, parce que le fonctionnement du commissariat paraît impossible avec la gratuité des services et d'autre part parce que leur formation reste limitée en la matière. C'est relevé par un interlocuteur de cette manière :

*« Depuis que je suis en contact avec les éléments de la PDP, j'ai constaté qu'ils sont butés au problème de leadership, car les nouveaux policiers formés selon les recommandations de la PDP sont sous le commandement des policiers qui ont l'ancienne philosophie. Ceux-ci ont même fait une formation rapide de 15 jours alors que les subalternes ont fait 6 mois. On devrait arriver à des unités qui n'ont que la formation PDP. »*

Et au sujet justement de la philosophie du commandement, un bourgmestre renchérit :

*« [...] leurs chefs [de la PDP] commandent les éléments comme avant. »*

Même si ceci n'est pas tout à fait vrai, comme on l'a vu plus haut, et que via les forums des actions coordonnées avec la police émergent pour traiter de problèmes identifiés par les résidents, le changement prend du temps. Lorsque le commandement se fait « comme avant », les ordres que donnent les chefs hiérarchiques sont plus orientés vers les actions de maintien ou de rétablissement de l'ordre public. Tant que les policiers resteront dans leur grande partie impayés, que les budgets opérationnels ne suffiront pas pour faire tourner le poste, le commandement continuera à tolérer ou encourager des activités génératrices de revenus qui, assimilées à de la « tracasserie » créeront des antagonismes.

### 3.8 Le policier migrant

Les policiers en déperdition se recrutent-ils dans le seul rang de ceux qui sont impayés ? Ceci n'est pas tout à fait sûr. Car, de manière générale, toutes les unités de police sont en manque d'effectifs. Il en résulte des sérieux problèmes à pouvoir stabiliser des effectifs disponibles. La déperdition enregistrée n'est donc pas une caractéristique propre aux seules unités de police de proximité. Il est peut-être illusoire d'espérer pouvoir stabiliser des unités formées uniquement à la police de proximité. La mixité reviendra toujours au galop. En effet, les salaires étant maigres, les éléments de police migrent de manière quasi permanente d'une unité à l'autre, d'un lieu à l'autre, en quête de lendemains meilleurs. Il est donc très difficile de « sédentariser » les éléments d'autant plus qu'une unité peut offrir des opportunités, en termes de ressources financières, aujourd'hui et ne pas continuer à en offrir demain. Donc, au sein des commissariats, la question de la gestion de la mobilité des policiers se pose avec acuité.

S'ajoute le fait qu'avec la bancarisation de la paie, les policiers rémunérés peuvent changer, à leur guise, de postes ou d'unités sans beaucoup de contraintes. Dans la culture policière en RDC, on appelle le « circuit » le réseau qui permet à tel ou tel policier de trouver une nouvelle affectation qualifiée d'« auto-affectation ». Toutes les unités connaissant un problème d'effectifs, de départs impromptus et d'absentéisme, et pour plus d'efficacité, il revient bien souvent à chaque commandant de déployer des stratégies dites de « motivation », soit pour stabiliser son effectif, soit encore pour s'attirer le plus de policiers en vue de s'entourer d'un nombre convenable de bons éléments.

Au-delà de cette question de mobilité des policiers, il sied de relever une autre problématique. Celle de la territorialité opérationnelle. On pourrait se demander, par exemple, au sein d'une même commune, où opèrent les nouvelles unités de police de proximité ? Partagent-elles les mêmes aires opérationnelles avec les anciennes unités de police territoriale ? Si tel est le cas, comment dissocier l'impact qui serait tributaire de l'action de la police de proximité avec celui des autres unités ? Le fait de partager les mêmes espaces opérationnels ne vient-il pas brouiller l'impact réel qu'aurait une police de proximité sur terrain ? Cette mixité n'est-elle pas, finalement, une sorte de fatalité connaissant le phénomène de l'auto-affectation, les départs et les arrivées dans les commissariats ? Comment garantir, dans le long terme, une unité de doctrine dans des équipes qui se composent et se recomposent sans cesse. C'est un des multiples défis que pose un projet forcément limité dans sa durée.

## Section 4. Conclusion

L'introduction de la police de proximité à Lubumbashi s'est heurtée à un obstacle qui n'était pas anticipé au départ. Annexe et Kampemba ont certes vu leurs effectifs de police gonfler avec l'arrivée de la police de proximité, mais ont subi une déperdition aussi massive que rapide des nouveaux policiers formés qui, désenchantés, ont soit quitté les rangs soit, pour les moins résilients d'entre eux, repris les pratiques de « tracasserie » qui antagonisent les résidents et rendent caduques des principes comme la gratuité des services, l'intégrité des policiers et met à mal, d'une manière générale, les principes appris pendant les formations. Au sein de l'institution policière, circule le sobriquet de « police de l'impossibilité » qui traduit le désenchantement qui semble aujourd'hui prédominer dans les rangs des policiers nouvellement formés.

Ce désenchantement s'explique bien sûr par l'absence de salaires qui est une réalité pour la plupart des policiers qui sont sortis de l'école de Kasapa au bout de six mois de formation. Dans l'esprit de concepteurs, les effectifs de la nouvelle police de proximité devaient être constitués d'anciens policiers à reconvertir, avec des casiers judiciaires vierges, et naturellement disposant déjà de numéros matricules et figurant bien évidemment sur le registre national de paie. La réalité fut tout autre, car dans les effectifs, l'on retrouve d'anciens policiers, eux-mêmes pas forcément sur le registre de paie, et de nouveaux non immatriculés avec les conséquences que l'on a vues sur l'absence de salaire de la majorité des éléments formés et déployés dans les deux communes. N'est actuellement payé parmi les effectifs de police de proximité que le tout petit nombre des anciens policiers immatriculés qui l'ont intégrée. Soit une très petite minorité.

Qu'à cela ne tienne, il ressort que l'impaiement des policiers et le sous-effectif ne constituent pas les seules hypothèses qui expliquent les difficultés rencontrées. Les choses sont plus complexes

que cela et il faut se garder d'une explication monocausale. Il vaut mieux tenir compte également d'autres facteurs, tels que présentés dans le corps du texte, qui s'ajoutent à la problématique des salaires. Ces facteurs sont multiples. La philosophie de la police de proximité doit être adoptée par le commandement qui, cependant, est confronté à des problèmes de gestion qui ne sont pas à minimiser. S'ils peuvent ça ou là tolérer des tracasseries, ce n'est pas dû uniquement à un problème de formation des cadres même si eux-mêmes n'ont reçu qu'une petite formation peut-être trop courte. La réalité de la gestion d'un commissariat avec des éléments non payés, souvent sans budget opérationnel, exige de mettre en place des solutions qui ont peu de choses à voir avec la police de proximité jugée « idéaliste » et qui relèvent d'une logique de l'autofinancement. Face à la problématique salariale, confrontés à des frais de réparation de véhicule ou d'entretien pour lesquels ils ne disposent pas de budget opérationnel, les bonnes dispositions ne suffisent pas et le poste de police doit générer des revenus et, comme l'a dit un des commissaires, tolérer des pratiques qui permettent à l'institution de continuer à opérer même avec des effectifs non payés. D'autres facteurs jouent également : les unités ne sont pas toutes constituées d'éléments uniquement formés à la police de proximité et le mixage se fait en défaveur de celle-ci ; le phénomène de l'auto-affectation des policiers fait qu'ils peuvent quitter leur unité d'attache pratiquement du jour au lendemain et devoir être remplacés par des policiers non formés à la proximité. Face à la problématique endémique des salaires et de gestion du commissariat, des valeurs, normes et répertoires de pratiques peu compatibles avec la philosophie de la police de proximité et la gratuité des services prennent le dessus aisément. La culture policière aux différents échelons fonctionne un peu comme une éponge : elle se modifie légèrement sous l'impact de la police de proximité pour reprendre sa forme initiale si elle ne se transforme pas elle-même. Dans ces conditions, les effets positifs liés à la formation ne semblent pas en mesure de résister très longtemps et s'étiolent au fil du temps.

Et si les salaires sont une condition nécessaire de la PDP, il est clair qu'elle n'est pas suffisante tant la culture policière est puissante sachant que tous, policiers payés et policiers impayés, s'adonnent aux mêmes pratiques. Mais une chose est certaine, le volet policier de la police de proximité ne survivra pas à la problématique des salaires. Les effectifs de la commune Annexe sont déjà réduits de moitié quelques semaines seulement après le déploiement et l'opinion qu'en ont les autorités civiles et le commandement, comme on l'a vu, est d'ores et déjà marquée par le scepticisme. Le capital de sympathie populaire de départ qui accompagne l'installation de la police de proximité se réduit aujourd'hui à une peau de chagrin. Là où la police de proximité formée a été installée depuis quelques mois, à Kampemba, l'enquête auprès de la population montre qu'aujourd'hui celle-ci a déjà entamé pratiquement l'intégralité de son capital de confiance de départ. Elle conserve cependant encore un peu de ce capital comme on l'a vu dans les sondages même si la défiance s'installe petit à petit à nouveau à mesure que les mauvaises pratiques reprennent le dessus et que le désenchantement au sein de cette nouvelle police prend le pas sur l'enthousiasme du début.

Si le volet policier de la police de proximité bute sur la question lancinante des salaires, des problèmes de financement d'un commissariat et de la culture policière, il en va différemment du volet de gouvernance civile de la sécurité de proximité. L'évaluation suggère que les progrès sur l'indice d'insécurité enregistrés à Annexe, au nord comme au sud, sont le résultat de la redynamisation du volet de gouvernance civile de la sécurité de proximité combiné avec une

meilleure collaboration avec la police pour répondre aux préoccupations des résidents. C'est ce que l'on a pu constater à Annexe où ce volet a été particulièrement dynamique et bénéficié le plus de l'appui de l'OIM également.

Par sa stratégie volontariste, le bourgmestre d'Annexe a su mettre en place un circuit d'informations qui commence avec les chefs d'antenne de 10 maisons dans chaque cellule pour remonter jusqu'au secrétariat du CLSP. Les chefs de quartiers d'Annexe se sont eux-mêmes rapprochés des populations à la suite du démembrement de la commune qui a passé de 8 à 28 quartiers et ils fournissent, traditionnellement, toute une série de services pour traiter les disputes civiles mais également les incivilités qu'ils résolvent souvent par l'arbitrage et la médiation dans leur territoire. Avec la formation des commissaires de police en matière de police de proximité, leur collaboration avec la police semble aussi s'être améliorée dans les quartiers et ils disposent aujourd'hui en plus, avec les forums de quartier, d'un mécanisme de concertation avec les populations qui leur donne une assiette sociale plus large qu'avant. Le projet de l'OIM a soutenu cette redynamisation à travers la formation de plus de 600 cadres de base, un appui initial aux forums de quartier et la formation des membres du Conseil local pour la sécurité de proximité qui a élaboré le premier plan local de sécurité de proximité de la commune. Même si le CLSP tarde à obtenir des financements improbables de la province, son secrétariat est devenu une pierre angulaire de la gouvernance sécuritaire surtout dans la commune Annexe où se sont concentré aussi les appuis de l'OIM et ce pilier a fortement contribué à l'amélioration des indicateurs clefs de la sécurité dans la commune.

Loin d'être une pièce rapportée au volet policier, le pilier de la gouvernance civile de la police de proximité s'ancre assez profondément dans l'histoire des institutions en RDC tout en lui ajoutant une dimension nouvelle de concertation avec les populations. Cette histoire et la légitimité des chefs de quartier confèrent à ce pilier un caractère pérenne tandis que la philosophie de la police de proximité lui apporte une nouvelle dimension en lui conférant une assise sociale plus large, des outils plus sophistiqués en matière de manière d'opérer notamment à travers le partenariat et débordent sur la police qui, lorsque les commandants ont reçu les formations nécessaires, collaborent plus avec les chefs de quartier répondre aux demandes des résidents. Cette dynamique extérieure à l'institution policière compense quelque peu les faiblesses internes de celle-ci et, comme le cas d'Annexe a pu le montrer, est susceptible d'améliorer significativement la sécurité dans les quartiers.

## Annexe

Tableau 15: Les indicateurs composant l'indice d'insécurité et l'évolution de ces indicateurs dans les zones pilotes et la zone de contrôle

	T1 (juillet 2016)			T2 (octobre 2017)			Changement à l'intérieur des zones entre t1 et t2		
	Annexe	Kampemba	Ruashi	Annexe	Kampemba	Ruashi	Annexe	Kampemba	Ruashi
	%	%	%	%	%	%			
<b>Taux de cambriolage</b>	28.9	36	33.9	19.2	31.9	25.2	-9.7	-4.1	-8.7
<b>Taux d'agression</b>	9.8	12.6	9.8	7.5	11.0	8.9	-2.3	-1.6	-0.9
<b>Taux d'agression sexuelle</b>	3.9	3.3	5.2	2.3	3.7	5.2	-1.6	0.4	0
<b>Taux d'insalubrité</b>	51.8	60.5	46.5	39.3	64.6	44.3	-12.5	4.1	-2.2
<b>Taux de bande de jeunes agressifs</b>	29.5	37.3	27.1	23	39.7	33.4	-6.5	2.4	6.3
<b>Taux de problèmes de drogues</b>	57	58	44.8	48.9	65.2	49.9	-8.1	7.2	5.1
<b>Taux de bagarres dans le quartier</b>	48.8	49.3	42.2	37.2	49.1	51.8	-11.6	-0.2	9.6
<b>Sécurité comme 1er problème</b>	23.2	25.7	21.3	18.5	23.4	21.3	-4.7	-2.3	0
<b>Sentiment d'insécurité de jour</b>	8.9	10.5	17.8	7.1	12.2	9.8	-1.8	1.7	-8.0
<b>Sentiment d'insécurité de nuit</b>	79.9	80.8	73.9	70.2	79.6	77.8	-9.7	-1.2	3.9
<b>Dégradation de la sécurité</b>	34.8	41.2	34.9	30.2	42.8	35.3	-4.6	1.6	0.4
<b>Probabilité d'être victime d'un crime ces prochains 12 mois</b>	49.6	52.4	48	44.3	57.4	52.9	-5.3	5.0	4.9
<b>Estimation du niveau de sécurité</b>	3.89	3.92	4.0	4.87	4.17	4.45	0.98	0.25	0.45
<b>Visibilité de la police à pied ou à vélo</b>	36.3	41.0	41.9	31.2	27.2	27.0	-5.1	-13.8	-14.9
<b>Délais d'intervention de police courts</b>	28.2	32.5	43.5	18.2	13.0	22.3	-10.0	-19.5	-21.2
<b>Proximité de la police</b>	38.7	36.6	41.3	34.7	26.6	22.2	-4.0	-10.0	-19.1
<b>Image de la police</b>	32.9	34.8	43.4	38.6	29.3	29.3	5.7	-5.5	-14.1
<b>Equité de la police</b>	12.4	15.7	14.6	22.4	17.7	10.7	10.0	2.0	-3.9

Tableau 16: Estimation d'impact de la police de proximité selon les indicateurs de l'indice de sécurité dans les commune Annexe et Kampemba (données non appariées)

	Dans la zone pilote I			Dans la zone pilote II	
	Annexe	Annexe	Kampemba	Kampemba	
	Estimation d'impact	En %	Estimation d'impact	En %	
<b>Dimension criminalité (les chiffres négatifs signifient un impact positif sur la criminalité)</b>					

Cambrilage	Oui, ces derniers trois ans	-1	-3.5	4.6	12.8
Agression	Oui, ces derniers trois ans	-1.4	-14.3	-0.7	-5.6
Agression sexuelle	Oui, ces derniers trois ans	-1.6	-41.0	0.4	12.1
Moyenne de l'impact de la dimension pondérée dans l'indice		<b>-0.05</b>	<b>-9.29%</b>	<b>0.05</b>	<b>7.84%</b>
<b>Dimension incivilité (les chiffres négatifs signifient un impact positif sur les incivilités)</b>					
Insalubrité	Assez fréquemment	-10.3	-19.9	6.6	10.4
Jeunes agressifs	Assez fréquemment	-12.8	-43.4	-3.9	-10.5
Problèmes de drogues	Assez fréquemment	-13.2	-23.2	2.1	3.6
Bagarres	Assez fréquemment	-21.2	-43.4	-9.8	-19.9
Moyenne de l'impact de la dimension pondérée dans l'indice		<b>-0.51</b>	<b>-30.12%</b>	<b>-0.05</b>	<b>-2.73%</b>
<b>Dimension perception de l'insécurité (les chiffres négatifs signifient un impact positif sur le sentiment d'insécurité)</b>					
Sécurité comme 1er problème	oui	-4.7	-20.3	-2.3	-9.0
Sentiment d'insécurité de jour	Assez insécurisé	6.2	69.7	9.7	92.4
Sentiment d'insécurité de nuit	Assez insécurisé	-13.6	-17.0	-5.1	-6.3
Dégradation de la sécurité	oui	-5	-14.4	1.2	2.91
Probabilité d'un crime	Assez probable	-10.2	-20.6	0.1	0.2
Niveau de sécurité	De 1 à 10	0.53	13.6	-0.2	-5.1
Moyenne de l'impact de la dimension pondérée dans l'indice		<b>-0.20</b>	<b>-13.09%</b>	<b>0.10</b>	<b>6.38%</b>
<b>Dimension des services de police (les chiffres positifs signifient un impact positif sur la qualité des services)</b>					
Visibilité de la police	Je la vois peu	9.8	27.0	1.1	2.7
Délais d'intervention courts	Les délais sont assez longs	11.2	39.7	1.7	5.2
Proximité de la police	Pas très proche	15.1	39.0	9.1	24.9
Moyenne de l'impact de la dimension pondérée dans l'indice		<b>0.38</b>	<b>16.08%</b>	<b>0.11</b>	<b>4.79%</b>

Dimension de la confiance dans la police (les chiffres positifs signifient un impact positif sur l'image de la police)					
Image de la police	Assez mauvais	19.8	60.2	8.6	24.7
Équité de la police	Assez inéquitable	13.9	112.1	5.9	37.6
Moyenne de l'impact de la dimension pondérée dans l'indice		<b>0.51</b>	<b>22.10%</b>	<b>0.24</b>	<b>10.05%</b>