

RAPPORT

08/2024

La résurgence du M23

Rivalités régionales, politique des donateurs
et blocage du processus de paix

Ebuteli est un institut congolais de recherche sur la politique, la gouvernance et la violence. Ebuteli (« escalier », en lingala) se donne pour mission de promouvoir, à travers des recherches rigoureuses, un débat informé pour trouver des pistes de solution aux nombreux défis auxquels la RDC est confrontée. Dans un environnement très souvent obscurci par des rumeurs faciles à propager, Ebuteli espère que son travail contribuera à un débat éclairé sur les questions de grande importance nationale.

<https://www.ebuteli.org>

Le Groupe d'étude sur le Congo (GEC) a été fondé en 2015 afin de promouvoir une recherche rigoureuse et indépendante sur la violence qui affecte des millions de Congolais. Cela nécessite une approche large. Pour nous, les racines de cette violence se trouvent dans une histoire de gouvernance prédatrice qui remonte à la période coloniale et qui relie les versants des collines du Kivu aux intrigues politiques et à la corruption à Kinshasa, ainsi que dans les capitales d'Europe, de Chine et d'Amérique du Nord. Aujourd'hui, les recherches du GEC visent à expliquer à un large public les interactions complexes entre la politique, la violence et l'économie politique au Congo.

L'ensemble de nos publications, blogs et podcasts sont disponibles sur :

<https://www.congoresearchgroup.org>

Contenu

Contenu	3
Glossaire des acronymes	4
Résumé	6
Introduction	9
Le contexte historique	10
Prologue : la disparition du premier M23 (2012-2013)	10
La résurgence du M23 (2021-2023)	12
La gestion du M23 : une ouverture limitée	12
Menace des ADF, état de siège et rapprochement avec l'Ouganda	13
La renaissance du M23	15
Parler, se battre, parler – escalade et diplomatie	18
Rapprochement entre l'Ouganda et le Rwanda ; alliances des FARDC avec des groupes armés	20
La réponse internationale : les Processus de Nairobi et de Luanda	22
Nouvelle offensive des FARDC et déroute (octobre 2022 - mars 2023)	24
Impasse et escalade (depuis 2023)	28
Analyse	34
Est de la RDC: théâtre de rivalités régionales	34
Comprendre l'intervention rwandaise	34
Les intérêts économiques des pays voisins de l'est de la RDC	41
L'Ouganda et le M23 : duplicité ou multiplicité ?	43
Le Rwanda et la communauté internationale	45
L'approche congolaise : le conflit comme gouvernance	49
Le défi sécuritaire de Tshisekedi : gérer sa propre armée	49
La stratégie régionale de sécurité de Tshisekedi : l'échec du rapprochement	52
Obsolescence de la Monusco et désengagement de la communauté internationale	53
Conclusion et recommandations	57
Pression sur le Rwanda	58
Relancer le processus de paix	58
L'impératif de la réforme du secteur de la sécurité	60
La réconciliation communautaire et la question rwandophone	60

Glossaire des acronymes

ADF	Forces démocratiques alliées
AFC	Alliance fleuve Congo
AFDL	Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo - Zaïre
Alir	Armée de libération du Rwanda
ANCDH	Alliance des nationalistes congolais pour la défense des droits de l'homme
APCLS	Alliance des patriotes pour un Congo libre et souverain
APR	Armée patriotique rwandaise
Céni	Commission électorale nationale indépendance
CMC/FDP	Collectif des mouvements pour le changement / Forces de défense du peuple
CNDP	Congrès national pour la défense du peuple
CNRD	Conseil national pour le renouveau et la démocratie
CPI	Cour pénale internationale
Codeco	Coopérative pour le développement du Congo
EAC	Communauté de l'Afrique de l'Est
EACRF	Force régionale de la Communauté d'Afrique de l'Est
FARDC	Forces armées de la République démocratique du Congo
FDLR	Forces démocratiques de libération du Rwanda
FIB	Brigade d'intervention de la force de la Monusco
FPR	Front patriotique rwandais
GR	Garde républicaine
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HRW	Human Rights Watch
ISSSS	Stratégie internationale de soutien à la sécurité et à la stabilisation
KST	Baromètre sécuritaire du Kivu
M23	Mouvement du 23 mars

MLC	Mouvement de libération du Congo
Monusco	Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en RDC
MVCE	Mécanisme de vérification conjoint élargi de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs
NISS	Service national de renseignement et de sécurité du Rwanda
NDC-R	Nduma defense of Congo - Rénové
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
Pareco	Coalition des patriotes résistants congolais
P-DDRCS	Programme de désarmement, de démobilisation, de relèvement communautaire et de stabilisation
PNC	Police nationale congolaise
RCD	Rassemblement congolais pour la démocratie
RDC	République démocratique du Congo
RDF	Forces de défense du Rwanda
RED-Tabara	Résistance pour un État de droit au Burundi
RNC	Congrès national rwandais
RUD	Rassemblement pour l'unité et la démocratie
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
Sakima	Société aurifère du Kivu et du Maniema
SAMIDRC	Mission de la Communauté de développement d'Afrique australe en RDC
STAREC	Programme national de stabilisation et de reconstruction
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UDPS	Union pour la démocratie et le progrès social
UPDF	Force de défense du peuple ougandais

Résumé

En novembre 2021, la rébellion du M23 a refait surface dans la province du Nord-Kivu, dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC). Depuis, elle a déplacé environ 1,7 million de personnes, exacerbant la crise humanitaire. Bien que des dizaines d'autres groupes armés se battent dans le pays, le M23 est devenu le centre de la rivalité géopolitique entre la RDC, le Rwanda et l'Ouganda et l'objet d'une grande attention du gouvernement congolais. Si bien qu'il est difficile d'imaginer un quelconque progrès vers la paix dans le pays sans le démantèlement de cette rébellion.

Ce rapport soutient que l'impulsion principale de cette résurgence du M23 est extérieure à la RDC. La faiblesse de l'État congolais a aggravé la crise, qui a aussi des racines profondes au niveau local, mais le M23 est surtout apparu comme un moyen pour le Rwanda de projeter son influence contre son voisin du nord, l'Ouganda. Même après que ces deux pays ont renoué leurs relations au début de l'année 2022, le soutien rwandais au M23 s'est maintenu et accentué alors que le groupe prenait de l'ampleur.

La réaction du gouvernement congolais a aggravé cette crise. Frustré par son armée, qui est truffée de réseaux de clientélistes, le gouvernement a eu recours à des entreprises de sécurité privées et à la collaboration avec des groupes armés étrangers et locaux. Comme ces groupes et le M23 recrutent sur des bases ethniques, les tensions communautaires se sont accrues et les attaques contre les civils se sont multipliées.

Contrairement aux récits avancés par le gouvernement rwandais et le M23, selon lesquels la rébellion est apparue en réponse à la violence anti-Tutsi et à la collaboration entre les FDLR et le gouvernement congolais, nous constatons que c'est plutôt la montée en puissance du M23 qui a conduit au renforcement de ces phénomènes. Cela n'excuse pas ces comportements – il est impératif que le gouvernement congolais s'attaque aux discours de haine et les sanctionne, y compris au sein de sa propre coalition politique, et qu'il mette fin à son soutien aux groupes armés – mais suggère que le M23 a exacerbé les maux qu'il cite, et non qu'il est apparu en réponse à ces maux.

La réponse internationale a été terne. Bien que presque tous les principaux donateurs aient publiquement condamné le soutien du Rwanda au M23, il n'y a pas eu de conséquences matérielles. Étant donné que les donateurs fournissent l'équivalent de 74 % du budget du Rwanda en aide étrangère, leur échec à utiliser ces leviers en dépit des informations dont ils disposent leur donne une responsabilité considérable dans la crise actuelle. En effet, au milieu de la rébellion, le Royaume-Uni a signé un accord controversé avec le Rwanda pour extraditer les demandeurs d'asile, le Commonwealth a tenu sa réunion semestrielle des chefs d'État à Kigali, l'UE a fourni à la Force de défense du Rwanda (RDF) 20 millions d'euros pour ses opérations au Mozambique, et une série de réunions de l'ONU et du secteur privé ont eu lieu au Rwanda.

Deux processus parallèles ont été mis en place pour faire face à la crise : l'un basé à Nairobi et conduit par l'EAC. Il s'est concentré sur la dimension nationale et comporte deux volets : la facilitation des pourparlers entre les belligérants et le déploiement – bien que bref – d'un contingent militaire, l'EACRF. Le second, qui s'est déroulé sous les auspices de l'UA, essaie d'atténuer la crise internationale entre la RDC et ses voisins, et a été accueilli à Luanda par le gouvernement angolais. Les deux ont eu du mal à progresser.

À partir de la fin 2023, l'EACRF s'est retiré à la demande du gouvernement congolais, qui l'accusait de passivité à l'égard du M23, a été progressivement remplacé par une force de la SADC, la SAMIDRC.

L'impasse demeure néanmoins. Il existe un désaccord fondamental : le gouvernement congolais considère le M23 comme un faux-nez du Rwanda et un mouvement illégitime ; or les autres pays de la région se sont abstenus de faire pression sur le Rwanda et poussent plutôt pour un compromis négocié entre le gouvernement congolais et le M23, ce que la RDC continue de refuser.

Pour sortir de ce borbier, il faudra un nouvel élan et le même type d'attention internationale que lors du processus de paix de Sun City de 2002 à 2006. Compte tenu du rôle joué par le Rwanda dans le déclenchement de la crise, une pression accrue, y compris financière, est la première étape la plus évidente pour traiter le M23, le forcer à se retirer de ses positions et rejoindre un processus de démobilisation.

Le gouvernement congolais a également des responsabilités, d'autant plus que la rébellion du M23 n'est qu'un élément d'une crise beaucoup plus large. Si le sentiment anti-Tutsi n'est pas à l'origine de cette nouvelle crise, la diabolisation de cette communauté est largement répandue et s'est intensifiée depuis le début de

la rébellion. Le gouvernement devrait réprimer la discrimination et promouvoir le retour des dizaines de milliers de Tutsis qui se trouvent dans des camps de réfugiés situés dans les pays voisins. Plus généralement, il devrait investir dans la réconciliation communautaire et la réforme agraire – depuis le début de la guerre en 1993, peu de choses ont été faites pour résoudre ces problèmes. Plus largement, le gouvernement doit forger ce qui n’a pas vraiment existé depuis 2006 : un processus politique pour traiter avec tous les groupes armés – il y en a plus d’une centaine – dans l’est du Congo, impliquant la démobilisation, la réconciliation des communautés, le retour des réfugiés, le développement économique et la réforme du secteur de la sécurité. Sans consensus sur ce type de processus politique, l’impact des acteurs extérieurs – y compris la Monusco – sera limité. Une partie de ce consensus nécessitera un accord entre les artisans de la paix – il n’est pas logique que l’ONU et la SADC déploient des forces distinctes dans l’est du Congo.

Il est clair que l’approche actuelle de la gestion de la crise n’a pas fonctionné et qu’une nouvelle doit être adoptée, avec plus de détermination et de volonté politique.

Introduction

Après plus de huit ans d'inaction relative, le M23 a refait surface dans l'est de la RDC en novembre 2021. Depuis, malgré les initiatives diplomatiques, ce groupe rebelle s'est considérablement renforcé, passant d'un groupe de quelques dizaines de combattants confinés sur les contreforts du Mont Sabinyo, à la frontière entre la RDC, le Rwanda et l'Ouganda, à une force de milliers de combattants, occupant de larges pans de la province du Nord-Kivu.

Au moment de la rédaction de ce rapport, le M23 contrôle toujours des agglomérations importantes telles que Rutshuru-centre, Kanyabayonga et Kitshanga ainsi que tous les accès routiers aux villes de Sake et de Goma.

Le M23 n'est pas le seul groupe armé présent dans l'est de la RDC. Plus d'une centaine sont actifs, dont certains sont plus meurtriers que le M23 – par exemple, les ADF ou la Codeco. Le M23 est cependant devenu le centre de l'attention. Aucun autre groupe ne contrôle et n'administre un territoire aussi vaste et stratégique, menaçant Goma, une ville importante. Aucun autre ne bénéficie non plus d'un soutien aussi significatif de la part d'un gouvernement étranger. Le M23 est également porteur d'une symbolique lourde, compte tenu du rôle que ses dirigeants ont joué dans les rébellions passées.

Cette note analytique tente de situer le M23 dans son contexte historique, politique national et géopolitique régional. En particulier, nous essayons de comprendre les facteurs qui ont conduit le gouvernement rwandais à soutenir la rébellion, son homologue congolais à mettre en œuvre une réponse aussi inefficace, et ce qui a façonné la réponse internationale à la crise.

Le rapport est divisé en trois parties. Dans la première, nous retraçons l'histoire de la rébellion depuis ses débuts en 2012, en mettant l'accent sur la période la plus récente. Dans la deuxième partie, nous analysons les actions et les intérêts des différents acteurs afin de mieux comprendre pourquoi la crise ne montre que peu de signes d'apaisement. Nous terminons le rapport par quelques considérations politiques.

Le contexte historique

Prologue : la disparition du premier M23 (2012-2013)

Le M23 est né en avril 2012 à la suite d'une mutinerie d'officiers principalement rwandophones des FARDC dans le Nord et le Sud-Kivu. Nombre d'entre eux étaient d'anciens membres d'autres rébellions soutenues par le Rwanda et basés dans les Kivus. Bosco Ntaganda, Sultani Makenga et la plupart des autres officiers supérieurs avaient été membres du FPR qui a pris le pouvoir au Rwanda en 1994, puis de l'AFDL (1996-1997), du RCD (1998-2003) et enfin du CNDP (2004-2008)¹.

Suite à un accord entre le Rwanda et la RDC signé le 23 mars 2009 – date qui a donné son nom au M23 – le CNDP a été démantelé. Son commandant, Laurent Nkunda, a été arrêté et assigné à résidence à Kigali, tandis que ses officiers ont obtenu des postes importants au sein des FARDC dans le Nord et le Sud-Kivu. Bosco Ntaganda est devenu commandant adjoint des opérations dans l'Est de la RDC et Sultani Makenga commandant adjoint du Sud-Kivu.

Deux facteurs principaux ont provoqué la création du M23 trois ans plus tard. Premièrement, le gouvernement congolais était désireux de démanteler les réseaux de l'ex-CNDP qui avaient affirmé leur contrôle sur de larges pans de l'armée dans le Kivu à la suite de l'accord de 2009. Début 2012, Kinshasa a commencé à planifier le redéploiement de nombreux officiers clés hors de cette région. Deuxièmement, après la débâcle des élections de 2011, le président Joseph Kabila, désireux de regagner sa légitimité et sous la pression internationale², a pris des mesures pour arrêter le plus haut gradé de l'ex-CNDP, le général Bosco Ntaganda³, pour lequel la CPI avait émis un mandat d'arrêt.

Soutenue par le gouvernement rwandais,⁴ la rébellion a d'abord réussi à s'emparer de la ville de Rutshuru en juillet 2012 et de

1 Pour une vision plus complète des trajectoires de ces combattants, voir Jason Stearns, *From CNDP to M23 : Evolution of an Armed Movement in Eastern Congo*, Rift Valley Institute, Usalama Project, 2012, disponible sur <https://riftvalley.net/publication/du-cndp-au-m23>, consulté le 3 mai 2024

2 *Le Monde*, "RDC : Kabila déclaré élu, l'opposant Tshisekedi se proclame président", du 9 décembre 2011, disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/12/09/joseph-kabila-fate-winner-de-l-election-presidentielle-en-rdc_1616213_3212.html, consulté le 3 avril 2023

3 Voir par exemple HRW, *RD Congo: Bosco Ntaganda doit être arrêté et transféré à la Cour pénale internationale pour y être jugé*, 13 avril 2012, <https://www.hrw.org/fr/news/2012/04/13/rd-congo-bosco-ntaganda-doit-etre-arrete-et-transfere-la-cour-penale-internationale>, consulté le 3 avril 2023

4 Groupe d'experts des Nations unies sur la RDC, *Rapport final*, 12 octobre 2012, consulté le 3 mai 2024

Goma, la capitale provinciale, en novembre 2012. La chute de Goma a provoqué une forte réaction internationale a été le début de la fin pour la rébellion, qui s'est retirée de la ville après huit jours. Le Rwanda a subi d'intenses pressions diplomatiques, qui ont abouti à la suspension de plus de 200 millions de dollars d'aide au Rwanda et à la fin du soutien de Kigali à la rébellion⁵.

Cette crise a également conduit à la création d'un processus de paix destiné à s'attaquer à la rébellion du M23, mais aussi aux causes profondes du conflit qui secouait la RDC depuis 1993. L'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération, également connu sous le nom d'Accord-cadre d'Addis-Abeba, a été signé le 24 février 2013 entre la RDC et dix pays de la région, dont le Rwanda et l'Ouganda. Le gouvernement congolais s'est engagé à réformer son secteur de la sécurité, à empêcher les groupes armés de déstabiliser les pays voisins et à promouvoir « *la réconciliation nationale, la tolérance et la démocratisation* », tandis que les pays voisins se sont engagés à « *ne pas tolérer, ni fournir d'assistance ou de soutien à aucun groupe armé* »⁶. C'était la première fois depuis la fin du processus de paix de Sun City (2002-2006) qu'un cadre de paix global pour le conflit en RDC était créé.

La rébellion du M23 a également provoqué un changement dans la géopolitique régionale. Sous l'impulsion de l'Afrique du Sud et de la Tanzanie, deux pays qui entretenaient à l'époque des relations tendues avec le gouvernement de Kigali, la SADC a proposé d'envoyer une force militaire pour soutenir le gouvernement congolais. Confrontée à des difficultés de financement, cette force a finalement été intégrée à la Monusco en mars 2013 sous le nom de FIB. Composée de 3 000 soldats d'Afrique du Sud, de Tanzanie et de Malawi, elle s'est vue confier un mandat offensif par le Conseil de sécurité de l'ONU.

Sous la pression militaire des FARDC appuyées par la FIB, privé du soutien du Rwanda et déchiré par un conflit de leadership entre Makenga et Ntaganda, le M23 a été contraint de fuir hors des frontières congolaises et de reconnaître sa défaite le 5 novembre 2013. Néanmoins, en décembre 2013, sous la pression des pays de la région, le gouvernement congolais a signé une déclaration - qui n'est pas, selon le gouvernement, un accord contraignant - selon laquelle il accorderait au groupe l'amnistie pour les actes de guerre

5 P. Behuria, "Entre le capitalisme de parti et les réformes de marché - comprendre les différences sectorielles au Rwanda", *The Journal of Modern African Studies*, 53(3), 415-450, 2015

6 "Accord-cadre de paix, de sécurité et de coopération pour la République démocratique du Congo et la région", 24 février 2013, disponible sur https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/DRC_130224_FrameworkAgreementDRCRegion.pdf

et d'insurrection et assurerait le retour des réfugiés et la restitution de leurs biens⁷.

Le gouvernement congolais n'a jamais mis en œuvre cet accord ; la menace militaire avait disparu et le gouvernement ne voyait pas la nécessité de mettre en œuvre un engagement qui aurait pu se traduire par des réformes politiquement coûteuses, voire dangereuses. Le M23 s'est scindé en deux factions, l'une dirigée par Sultani Makenga et basée en Ouganda, l'autre par Jean-Marie Runiga au Rwanda. Une grande partie de ses troupes s'est auto-démobilisée et est rentrée chez elle en RDC et au Rwanda, tandis que quelques centaines sont restées dans des camps militaires dans ces deux pays.

Cependant, en 2016, un groupe de quelques dizaines de combattants du M23, dirigé par Sultani Makenga, a quitté l'Ouganda pour s'installer en RDC, sur les flancs du mont Sabinyo. Au cours des années suivantes, ce groupe a eu des accrochages réguliers avec les FARDC, abattant deux hélicoptères en 2017, mais est resté confiné à une petite zone⁸.

La résurgence du M23 (2021-2023)

La gestion du M23 : une ouverture limitée

En janvier 2019, à la suite d'élections présidentielles controversées, Félix Tshisekedi a été investi. La plupart des observateurs s'accordent à dire qu'il était arrivé deuxième lors des élections, mais qu'il a conclu un accord avec le président sortant Joseph Kabila⁹. Cet accord a donné à Tshisekedi la présidence mais a permis à la coalition de Kabila de conserver le pouvoir au parlement et de contrôler une grande partie des postes dans les gouvernements nationaux et provinciaux. Les premières années de l'administration Tshisekedi auraient pu constituer une occasion de s'attaquer au problème du M23, qui était alors une force affaiblie. Cependant, cette absence de menace a également laissé le gouvernement sans sentiment d'urgence face aux insurgés.

Étant donné que de nombreux dirigeants du M23 se trouvaient au Rwanda et en Ouganda, il était naturel pour Kinshasa de tendre

7 "Déclaration du gouvernement de la République démocratique du Congo à l'issue des pourparlers de Kampala", 12 décembre 2013.

8 *RTBF*, "RDC: quatre disparus et trois blessés après le crash de deux hélicoptères de combat", 28 janvier 2017, disponible sur <https://www.rtb.be/article/rdc-quatre-disparus-et-trois-blesses-apres-le-crash-de-deux-helicopteres-de-combat-9515300>, consulté le 3 mai 2024.

9 Tom Wilson, David Blood, et David Pilling, "Congo voting data reveal huge fraud in poll to replace Kabila," *Financial Times*, 15 janvier 2019 ; Groupe d'étude sur le Congo, "Who Really Won the Elections?", 16 janvier 2019.

la main à ses voisins. Une première réunion a eu lieu à Kigali en octobre 2019 entre Delphin Kahimbi, chef du renseignement des FARDC, le chef de l'ex-M23 vivant au Rwanda, Jean-Marie Runiga, et le directeur du Service national de renseignement et de sécurité rwandais (NISS), Anaclet Kalibata. Ils se sont mis d'accord sur le principe selon lequel le M23 pourrait être réintégré dans l'armée avec ses anciens grades après un recyclage. Lors d'une réunion de suivi en octobre 2019, ils ont convenu d'une feuille de route qui lèverait les mandats d'arrêt contre les dirigeants du M23, libérerait leurs membres arrêtés pour insurrection et réintégrerait ceux qui remplissent les conditions requises dans les FARDC et le service des parcs nationaux¹⁰.

La mise en œuvre de cette feuille de route n'a toutefois pas fait l'objet d'un suivi suffisant, ce qui a contribué aux tensions sur le terrain. En juillet 2020, les combattants du M23 ont affronté les FARDC, tuant trois personnes. Puis, en octobre 2020, une délégation du M23 s'est rendue à Kinshasa, composée de Lawrence Kanyuka, conseiller politique et porte-parole du mouvement, de Bosco Mberabagabo, dit « *Castro* », chargé de la sécurité et du renseignement, et de Benjamin Mbonimpa, son secrétaire exécutif¹¹. Bien qu'ils aient attendu des mois avant de rencontrer leurs homologues, ils ont fini par rencontrer le ministre de l'Intérieur, Gilbert Kankonde¹². Selon des extraits d'une lettre publiée ultérieurement par le M23, datée de février 2021, Kankonde a demandé 1,3 million de dollars à la présidence pour accompagner leur « *reddition* » dans un délai de neuf mois. Il n'est pas certain que ces fonds aient été versés. Après avoir passé près d'un an dans la capitale, la délégation du M23 est repartie.

Menace des ADF, état de siège et rapprochement avec l'Ouganda

Tshisekedi était arrivé au pouvoir en promettant de faire de la fin des conflits une priorité, déclarant qu'il était « *prêt à mourir pour la paix* »¹³. Il n'a cependant pas fait beaucoup de progrès : au cours des deux premières années de son mandat, les déplacements internes sont passés de 5 010 000 à 6 100 000 personnes et les

10 "Feuille de route conjointe des activités relatives au rapatriement en République démocratique du Congo des ex-combattants du M23 présents en République du Rwanda", 28 octobre 2019.

11 *Africa intelligence*, "Quand la présidence Tshisekedi a négocié la reddition du M23 avec un million de dollars", le 17 novembre 2022, disponible sur <https://www.africaintelligence.fr/afrique-centrale/2022/11/17/when-the-tshisekedi-presidency-negotiated-the-surrender-of-m23-with-one-million-dollars,109865216-gra>, consulté le 8 février 2023.

12 D'autres groupes armés ont eu la même expérience avec le gouvernement de Joseph Kabila dans le passé, notamment les Mai-Mai Yakutumba en 2007.

13 *Le Monde*, "A Bukavu, le président Tshisekedi se dit "prêt à mourir pour la paix " dans l'est de la RDC", le 8 octobre 2019, disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/10/08/a-bukavu-le-president-tshisekedi-se-dit-pret-a-mourir-pour-la-paix-dans-l-est-de-la-rdc_6014670_3212.html, consulté le 15 mars 2023

meurtres de civils liés au conflit sont passés d'une moyenne de 132 à 199 par mois pour les Kivus et l'Ituri¹⁴. La principale menace pour la sécurité dans l'est de la RDC au cours de cette période initiale était l'ADF, un groupe armé islamiste d'origine ougandaise, qui a perpétré à plusieurs reprises des massacres contre des civils le long de la frontière entre les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri.

Au cours de ces deux premières années, Tshisekedi a été contraint par sa coalition avec Kabila ; les ministères clés, y compris celui de la défense, étaient dirigés par des alliés de l'ancien président. Tshisekedi commence à rompre son alliance avec Kabila en décembre 2020. Quelques mois plus tard, en avril 2021, il réussit à mettre sur pied une nouvelle coalition majoritaire au parlement, ce qui a poussé Kabila et les politiciens qui lui étaient encore alliés à entrer dans l'opposition. Le nouveau gouvernement a fait du rétablissement de la paix sa priorité et, en quelques semaines, le président Tshisekedi a déclaré un état de siège dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri. Si quelques nouvelles opérations militaires ont été lancées, la mesure a surtout consisté à restreindre les libertés publiques et à remplacer les autorités civiles par des militaires au niveau de l'administration et de l'appareil judiciaire des provinces, territoires et villes du Nord-Kivu et de l'Ituri.

L'état de siège a été une réponse à un problème qui n'existait pas. Ce n'était pas un excès de libertés civiles ou de mobilisation populaire qui était à l'origine de la violence. Par ailleurs, le gouvernement n'avait pas hésité auparavant à violer les libertés individuelles pour collecter des renseignements. Pour avancer vers la stabilisation, il fallait surtout une armée, une administration territoriale et un secteur judiciaire plus efficaces et plus responsables, ainsi que des investissements dans des programmes locaux de consolidation de la paix et de création d'emplois. L'état de siège a contrecarré le progrès vers ces objectifs en rendant l'armée moins responsable et en la plaçant en charge de portefeuilles pour lesquels elle n'avait que peu d'expérience. Au début, les autorités militaires nouvellement nommées ont aussi été confrontées à un manque de moyens, retardant par exemple de plusieurs mois la première venue du gouverneur du Nord-Kivu à Beni, alors épice centre des violences. Comme nous l'expliquons ci-dessous, il est plus facile de comprendre l'état de siège comme un moyen pour Tshisekedi de contrôler la hiérarchie militaire que comme une stratégie de stabilisation.

Peu après, le 4 juillet 2021, Tshisekedi a signé un décret établissant le nouveau Programme de désarmement, de démobilisation,

14 Données d'ACLED pour 2021 et 2022, disponibles sur <https://acleddata.com/>

de relèvement communautaire et de stabilisation (P-DDRCS)¹⁵ et a nommé Tommy Tambwe Rudima pour le coordonner¹⁶. Ce programme était censé relancer le défunt programme de démobilisation et créer un nouveau cadre de stabilisation. La stratégie de DDR excluait toute amnistie pour les « *crimes de génocide, crimes de guerre, crimes contre l'humanité et toute autre violation grave des droits de l'homme* », ainsi que toute réintégration collective des groupes armés dans les FARDC – des positions qui allaient plus tard devenir des contraintes importantes pour d'éventuelles négociations avec le M23¹⁷. Ces interdictions peuvent être interprétées comme étant rétroactives : tout accord antérieur conclu entre le gouvernement et les groupes armés qui contreviendrait à ces dispositions deviendrait nul et non avenue ou devrait être renégocié. Cela remettait donc en cause la feuille de route de Kigali de 2019, qui prévoyait la réintégration en bloc du M23¹⁸.

La renaissance du M23

Le 7 novembre 2021, le M23 a attaqué les FARDC dans les villages de Ndiza, Chanzu et Runyoni, sur les flancs nord et ouest du Mont Sabinyo, tuant quatre personnes dans leurs rangs. Le M23 était clairement frustré par le manque de progrès dans ses négociations avec Kinshasa – selon une source au sein du mouvement, leur délégation qui se trouvait à Kinshasa a quitté précipitamment la ville en octobre 2021 via Brazzaville.

Cependant, la principale impulsion de cette résurgence est venue de la géopolitique régionale. Le facteur le plus important était la relation tendue entre les gouvernements ougandais et rwandais. Depuis plusieurs mois, Kampala et Kinshasa discutaient de partenariats économiques. Le 16 juin 2021, les deux gouvernements ont signé un contrat pour la construction de deux routes par des entreprises ougandaises : Kasindi-Beni-Butembo et Bunagana-Goma. Cette dernière route devait passer à quelques kilomètres de

15 Oordonnance n°21/038 du 04 juillet 2021 portant création, organisation et fonctionnement du P-DDRCS”, disponible sur <https://pddrcs.cd/ordre-n21-038-du-04-juillet-2021-protant-creation-organisation-et-fonctionnement-du-p-ddrcs-2/>

16 La nomination de M. Tambwe a été controversée, compte tenu de son implication passée dans diverses rébellions. Il a participé à plusieurs rébellions soutenues par le Rwanda depuis l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Zaïre (AFDL) en 1996. Il a été brièvement vice-gouverneur du Sud-Kivu pour le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD), basé au Rwanda, et a été conseiller du M23 avant de poursuivre une carrière dans la résolution de conflits pour des organisations de la société civile à partir de 2014.

17 “Document de stratégie nationale pour la mise en œuvre du programme de désarmement, démobilisation, relèvement communautaire et stabilisation,” version de janvier 2022

18 “Feuille de route conjointe des activités relatives au rapatriement en République démocratique du Congo des ex-combattants du M23 présents en République du Rwanda”, 28 octobre 2019.

la frontière rwandaise¹⁹. Puis, en octobre 2021, les gouvernements ougandais et congolais ont signé un protocole d'accord prévoyant des opérations militaires pour protéger les équipes de construction des routes.

Le 16 novembre, le conflit a connu une escalade dramatique. Un attentat-suicide à la bombe à Kampala a tué au moins quatre personnes et en a blessé 37, dont 27 policiers. Les autorités ougandaises ont rapidement accusé les ADF²⁰ ; l'État islamique, auquel les ADF sont affiliés, a également revendiqué l'attentat²¹. Quelques jours après l'attaque de Kampala, Tshisekedi a accordé au gouvernement ougandais le droit de mener une opération contre les ADF sur le territoire congolais. Les 20 et 21 novembre, le M23 a intensifié ses attaques : une centaine de combattants lourdement armés²² ont attaqué la base du parc national des Virunga de Bukima, d'où partaient de nombreux touristes à la rencontre des gorilles des montagnes, et se sont emparés d'un stock d'armes. Selon une source diplomatique, le 25 novembre, Paul Kagame, présent à Kinshasa dans le cadre d'un sommet de l'Union africaine sur la masculinité positive, a demandé à Félix Tshisekedi de renoncer au projet de construction du tronçon routier Bunagana-Goma. Le 30 novembre, l'armée ougandaise commence néanmoins son opération sur le territoire congolais. Elle est baptisée « Shujja » (« héros » en swahili) et entraîne une grave détérioration des relations entre l'Ouganda et le Rwanda.

En décembre, c'est au tour de l'armée burundaise de déployer ses troupes dans le Sud-Kivu pour traquer la rébellion RED-Tabara, avec l'accord tacite de Kinshasa²³. Un troisième déploiement de forces de sécurité étrangères est également prévu : celui de la police rwandaise. Le 13 décembre 2021, les polices nationales congolaise et rwandaise avaient signé un protocole d'accord visant à lutter contre « *les djihadistes, le terrorisme, le trafic de drogue et la contrebande entre autres* ». Selon un communiqué de

19 *Xinhua*, "Uganda, DR Congo launch construction of key roads to improve bilateral trade", 17 juin 2021, http://www.xinhuanet.com/english/africa/2021-06/17/c_1310012946.htm, consulté le 15 mars 2023

20 *BBC*, "Kampala blasts : Suicide bombers target Ugandan capital", 16 novembre 2021, <https://www.bbc.com/news/world-africa-59302917>, consulté le 15 mars 2023

21 *Reuters*, "Three suicide bombers kill three, wound dozens in Ugandan capital", 16 novembre 2021, disponible sur <https://www.reuters.com/world/africa/explosion-uganda-capital-kills-least-two-local-tv-2021-11-16/>, consulté le 15 mars 2023

22 *RTBF*, "RDC : Un garde des Virunga tué lors d'une attaque armée, suspectée d'être du M23", 21 novembre 2021, disponible sur <https://www.rtbf.be/article/rdc-un-garde-des-virunga-tue-lors-d-une-attaque-armee-le-m23-soupconne-10882860n>, consulté le 3 mai 2024

23 Ce déploiement n'a pas été immédiatement formalisé, ni combattu ou dénoncé par les autorités congolaises.

la police rwandaise²⁴, une unité opérationnelle conjointe basée à Goma devait être créée.

Cet accord a cependant provoqué un tollé dans l'opinion publique congolaise²⁵. Le 20 décembre, une manifestation contre la présence rwandaise a été organisée à Goma, faisant trois morts parmi les manifestants et un mort parmi les policiers²⁶. Suite à cet incident, la PNC a démenti, lors d'une conférence de presse, que la police rwandaise allait intervenir sur le territoire congolais, remettant en cause l'accord signé²⁷.

Comme nous le verrons plus loin, ces dynamiques simultanées ont donné au gouvernement rwandais le sentiment d'être vulnérable et isolé dans la région. De hauts responsables des services de renseignement rwandais ont exprimé à l'époque leur crainte que l'Ouganda n'utilise sa présence en RDC pour déstabiliser leur pays²⁸. Ces dernières années, les deux pays s'accusaient mutuellement de tentatives de déstabilisation en soutenant les forces de l'opposition, en kidnappant des citoyens et en infiltrant des agents de renseignement. Les racines de cette hostilité remontent à la rébellion du FPR, qui avait été soutenu par l'Ouganda ; puis les guerres du Congo de 1996 à 2003, lorsque les deux pays se sont battus pour l'influence et les ressources dans l'est du pays²⁹.

La plus récente escalade remontait au début de l'année 2019, lorsque le Rwanda a fermé la frontière avec son voisin du nord, l'accusant de harceler ses citoyens. Il a indiqué que plus de 900 Rwandais avaient été expulsés au cours de l'année précédente et 106 étaient en détention. Les responsables ougandais ont répondu en affirmant que les Rwandais avaient infiltré leurs services de sécurité et kidnappé des dissidents sur leur territoire.

24 *Rwanda national police*, "Rwanda, DRC Police institutions sign cooperation pact", 13 décembre 2021, disponible sur <https://www.police.gov.rw/media/news-detail/news/rwanda-drc-police-institutions-sign-cooperation-pact/>, consulté le 3 mai 2024

25 69% le désapprouvent, Groupe d'Études du Congo (GEC), Institut Ebuteli et Berci en décembre 2021, *An 3 de Tshisekedi : la fin de l'embellie ?*, mars 2022, disponible sur <https://www.congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2022/03/rapport-sondage-gec-ebuteli-berci-an-3-de-Tshisekedi-la-fin-de-l-embellished.pdf>

26 *HRW*, "RD Congo : Des manifestants abattus et blessés à Goma", 24 décembre 2021, disponible sur <https://www.hrw.org/fr/news/2021/12/24/rd-congo-des-manifestants-abattus-et-blesses-goma>, consulté le 3 mai 2024

27 *Actualite.cd*, "RDC : 'Il n'était pas question que la police rwandaise vienne chez nous mais plutôt de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière en remettant la police à la police (Pierrot Mwana Mputu)", 21 décembre 2021, disponible sur https://actualite.cd/2021/12/21/rdc-il-na-pas-ete-question-que-la-police-rwandaise-vienne-chez-nous-mais-plutot-de#google_vignette, consulté le 3 mai 2024

28 *International Crisis Group*, "Apaiser les Tensions dans l'Est de la RD Congo et les Grands Lacs," Briefing, 25 mai 2022.

29 *International Crisis Group*, *Uganda and Rwanda: Friends or Enemies?*, Africa report n°15, 4 mai 2000.

Le 4 octobre 2019, des rebelles ont attaqué le village de Kinigi dans le nord-ouest du Rwanda, tuant 14 personnes. Les autorités rwandaises ont attribué cette attaque aux FDLR, un groupe rebelle basé en RDC qui inclut des personnes qui ont aidé à organiser le génocide rwandais de 1994. Le gouvernement rwandais a accusé l'Ouganda d'avoir soutenu les FDLR et a affirmé que le Burundi et l'Ouganda collaboraient avec les rebelles du RNC, qui étaient présents au Sud-Kivu³⁰.

Quand l'Ouganda et le Burundi ont commencé leurs opérations militaires en RDC fin 2021, il est clair que le Rwanda s'est senti assiégé. Dans une interview à *Jeune Afrique* le 20 janvier 2022³¹, Paul Kagame a déclaré qu'il n'avait pas été informé de l'opération ougandaise « *ni par la RDC, ni par l'Ouganda* ».

Le 8 février 2022, dans un discours prononcé lors de l'investiture de son gouvernement, Paul Kagame a semblé lancer un avertissement à ses voisins :

Nous ne souhaitons à personne moins de sécurité et moins de paix. Mais si vous voulez que nous nous battions, nous le ferons. (...) Ce n'est absolument pas un problème. Nous avons des professionnels qui le font bien. Soit ici, soit ailleurs. (...) maintenant notre doctrine [est] : là où le feu vient, c'est là où nous le trouvons. (...) La raison pour laquelle nous surveillons la RDC, ce sont les FDLR et d'autres groupes en RDC qui peuvent se mêler aux ADF (...). Nous traiterons la situation comme il se doit. Nous en sommes encore au stade de la compréhension, de la recherche d'un moyen pour que nous soyons tous d'accord sur le problème³².

Quelques semaines plus tard, les opérations d'envergure du M23 commencent, avec un soutien de l'armée rwandaise.

Parler, se battre, parler – escalade et diplomatie

La première grande bataille de ce conflit a eu lieu dans la ville frontalière stratégique de Bunagana le 28 mars 2022, au cours de laquelle le M23 a déployé environ 400 combattants³³, selon le Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC. Le 29 mars, un hélicoptère de la Monusco s'est écrasé dans la région, causant la mort de huit

30 International Crisis Group, "Averting Proxy Wars in the Eastern DR Congo and Great Lakes," 23 January 2020.

31 *François Soudan et Romain Gras*, "Paul Kagame : "Les coups d'État sont le résultat d'une mauvaise gouvernance", *Jeune Afrique*, 28 janvier 2022, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/1301078/politique/paul-kagame-les-coups-detat-sont-le-fruit-de-la-mauvaise-gouvernance/>, consulté le 3 mai 2024

32 *Paulkagame.com*, Ijambo rya perezida kagame mu muhango wo kwakira indahiro z'abayobozi bashya muri minisiteri y'ibikorwa remezo, 8 février 2022, disponible sur <https://www.paulkagame.com/%E2%80%8Bijambo-rya-perezida-kagame-mu-muhango-wo-kwakira-indahiro-zabayobozi-bashya-muri-minisiteri-yibikorwa-remezo/>, consulté le 24 novembre 2022, traduction Google translate

33 Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, Rapport final, 14 juin 2022

casques bleus. Selon le groupe d'experts de l'ONU, l'appareil a été touché par des tirs provenant d'une colline contrôlée par le M23³⁴.

Les équipes ougandaises de construction de routes ont été affectées par les combats et semblent en avoir été l'une des cibles. Leurs engins de chantier avaient été déployés à Bunagana en février pour commencer les travaux³⁵ ; selon plusieurs sources locales, pendant les combats, l'armée ougandaise est intervenue sur le territoire congolais pour sécuriser les engins de chantier et a repoussé le M23³⁶.

C'est à l'occasion de cette offensive que le gouvernement congolais a pour la première fois accusé publiquement le Rwanda de soutenir le M23³⁷. Néanmoins, la pression s'est accentuée sur le gouvernement congolais pour qu'il ouvre des négociations avec les rebelles. Lors d'une rencontre entre Félix Tshisekedi, Paul Kagame, Yoweri Museveni et Uhuru Kenyatta à Nairobi le 8 avril, le principe de négociations avec le M23 aurait été accepté par la délégation congolaise³⁸. Le coordinateur congolais du Mécanisme national de suivi, Claude Ibalanky, s'est rendu à Kampala le 20 avril 2022 pour entamer ces discussions qui devaient ensuite se poursuivre à Nairobi³⁹.

La nouvelle réunion de haut niveau de Nairobi a rassemblé les chefs d'État de la RDC, du Kenya, du Burundi et de l'Ouganda, le Rwanda étant représenté par son ministre des affaires étrangères⁴⁰. Ils ont décidé d'un ambitieux processus à deux voies pour rétablir la paix dans l'est de la RDC, une carotte et un bâton : le gouvernement congolais acceptait d'entamer des pourparlers de paix avec les

34 *Idem*

35 *URN*, "UPDF Commences Second Phase of Operation Shujja in DRC", 1er février 2022, disponible sur <https://ugandaradionetwork.net/story/updf-commences-second-phase-of-operation-shujja-in-drc?districtId=553>, consulté le 3 mai 2024. Les deux généraux en charge de l'opération conjointe des FARDC et de l'UPDF, respectivement Camille Bombelle Eholá et Kayanja Muhanga, se sont rencontrés au poste frontière de Kasindi, pour lancer officiellement les travaux routiers et la deuxième phase de l'opération Shujaa, qui, selon eux, se concentrera sur la sécurisation des équipes de construction.

36 Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, Rapport final, 14 juin 2022, annexe 30

37 *Radio Okapi*, "Les FARDC accusent les Forces de défense du Rwanda de soutenir le M23 dans ses incursions sur le sol congolais", 29 mai 2022, <https://www.radiookapi.net/2022/03/29/actualite/securite/les-fardc-accusent-les-forces-de-defense-du-rwanda-dappuyer-le-m23>, consulté le 1er mai 2023

38 *Jeune Afrique*, "M23 en RDC - Tshisekedi, Kagame, Museveni et Kenyatta : dans le secret du sommet de Nairobi", 12 avril 2022, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/1338367/politique/rdc-m23-dans-le-secret-du-sommet-de-nairobi/>, consulté le 3 mai 2024

39 *Africa intelligence*, "Rébellion du M23 : le dossier Claude Ibalanky embarrasse la présidence de Félix Tshisekedi", 15 novembre 2022, disponible sur <https://www.africaintelligence.fr/afrique-centrale/2022/11/15/rebellion-du-m23--le-file-claude-ibalanky-embarrasse-la-presidence-de-felix-tshisekedi,109864702-art>, consulté le 4 mai 2024

40 *Actualite.cd*, "Réunion de haut niveau à Nairobi sur la sécurité dans l'est de la RDC : Kagame était représenté par son ministre des Affaires étrangères", le 21 avril 2022, disponible sur <https://actualite.cd/2022/04/21/nairobi-high-level-meeting-on-security-in-eastern-drc-kagame-is-done>, consulté le 14 février 2023

groupes armés, tandis que la région s'engageait à rassembler des opérations militaires pour forcer les insurgés à se démobiliser.

Le M23 était alors le seul groupe armé présent à Nairobi. La délégation congolaise, embarrassée de devoir s'asseoir à la même table que les insurgés et de les légitimer, a rapidement changé de position, refusant d'engager des négociations avec les rebelles. Le 22 avril, le gouvernement congolais a rebaptisé les négociations « consultations » et les a étendues à une quarantaine d'autres groupes armés afin de diluer l'importance du M23, une tactique similaire à celle utilisée lors des pourparlers de 2008 avec le CNDP.

Sur le terrain, le 23 avril, les combats reprennent entre les FARDC et le M23 ; la délégation congolaise à Nairobi profite de cette « *agression* » pour rompre les pourparlers avec les rebelles. C'est à cette époque que Tshisekedi a transféré la gestion du dossier M23 de Claude Ibalanky, qui avait initié les discussions avec ce groupe, à Serge Tshibangu, l'un de ses conseillers et partisan d'une ligne plus intransigeante⁴¹.

Rapprochement entre l'Ouganda et le Rwanda ; alliances des FARDC avec des groupes armés

Le 25 avril 2022, quelques jours après le sommet de Nairobi, le président Paul Kagame, qui n'y avait pas participé, se rendit en Ouganda pour la première fois depuis 2018. Il rencontre son homologue Yoweri Museveni, ce qui semble marquer la fin d'une période de tension entre les deux pays et sceller un rapprochement initié par la visite du fils de Museveni, le général Muhoozi Kainerugaba, à Kigali⁴² le mois précédent, et par la réouverture du poste frontière de Gatuna après trois ans de fermeture en janvier 2022⁴³.

Si les tensions entre le Rwanda et l'Ouganda ont contribué à provoquer la résurgence du M23, leur rapprochement n'a pas mis fin à la rébellion. Le 28 mai, le gouvernement congolais qualifie pour la première fois le M23 de mouvement « *terroriste* », un qualificatif qui décrit mal ses tactiques, mais qui indique clairement qu'il n'est pas prêt à dialoguer avec lui.

41 Tshibangu était le représentant de l'UDPS en Afrique du Sud, où il enseignait à une université et dirigeait une ONG, avant de devenir conseiller à la présidence.

42 *RFI*, "Rwanda : Paul Kagame reçoit le général Muhoozi Kainerugaba, fils du président ougandais", 22 janvier 2022, disponible sur <https://www.rfi.fr/afrique/20220122-rwanda-paul-kagame-re%C3%A7oit-le-g%C3%A9n%C3%A9ral-muhoozi-kainerugaba-fils-du-pr%C3%A9sident-ougandais>, consulté le 7 mars 2023

43 *France 24*, Le Rwanda rouvre sa frontière avec l'Ouganda, fermée depuis deux ans, 28 janvier 2022, disponible sur <https://www.france24.com/fr/afrique/20220128-le-rwanda-rouvre-sa-fronti%C3%A8re-avec-l-ouganda-ferm%C3%A9e-depuis-deux-ans>, consulté le 7 mars 2023

Confrontées à un défi militaire de taille de la part du M23 et des RDF, les FARDC ont conclu une série d’alliances opportunistes avec des groupes armés locaux⁴⁴. Le premier signe public de cette évolution s’est produit à Pinga, dans le territoire de Walikale, le 9 mai 2022, lorsque plusieurs groupes armés locaux ont signé un accord : l’APCLS, la CMC/FDP, le NDC-R et l’ANCDH. Les signataires se sont engagés à cesser de se battre entre eux et contre l’armée nationale. Le colonel Salomon Tokolonga des FARDC était présent à cette réunion⁴⁵, ainsi que des représentants des FDLR⁴⁶.

Le 12 mai 2022, le président Félix Tshisekedi s’est publiquement prononcé contre cette stratégie en déclarant « on n’éteint pas le feu en jetant de l’huile »⁴⁷. Ce discours n’a cependant pas été suivi de sanctions à l’encontre des personnes impliquées. Le colonel Tokolonga est toujours en poste et, selon un rapport intérimaire du groupe d’experts de l’ONU, des combattants de la CMC/FDP, de l’APCLS et des FDLR se sont battus aux côtés des FARDC fin mai et début juin 2022⁴⁸. Des membres de groupes armés auraient également été vus par des experts de l’ONU dans le camp militaire de Rumangabo, aux côtés des FARDC, le 9 juin 2022⁴⁹. GEC/Ebuteli ont également recueilli des témoignages faisant état de transferts de munitions des FARDC vers les groupes armés.

Outre ces alliances, et compte tenu des faiblesses de l’armée nationale, le gouvernement a commencé à faire appel à des entreprises militaires privées. Agemira, une société relativement peu connue basée en Bulgarie et enregistrée localement comme Agemira RDC, a commencé à travailler avec les FARDC en 2022 pour fournir et entretenir des avions de combat Sukhoi Su-25 et a ensuite étendu ses services. La société roumaine Asociatia RALF, qui travaille avec la compagnie locale Congo Protection, a également commencé à opérer autour de Goma en décembre 2022⁵⁰.

44 Il s’agit d’une tactique fréquente des FARDC, en particulier lorsqu’elles sont confrontées à un défi militaire.

45 HRW, “DR Congo: Army Units Aided Abusive Armed Groups”, 18 octobre 2022, disponible sur <https://www.hrw.org/news/2022/10/18/dr-congo-army-units-aided-abusive-armed-groups>, consulté le 15 mars 2023

46 *Idem*

47 ACP, “Le président Félix Tshisekedi dénonce les pratiques contraires à l’éthique et à la déontologie militaire de certains cadres des FARDC”, le 12 mai 2022, disponible sur <https://www.mediacongo.net/article-actualite-104651-le-president-felix-tshisekedi-denonce-des-pratiques-contraires-a-l-ethique-et-a-la-deontologie-militaire-de-certains-cadres-des-fardc.html#:~:text=Le%20Pr%C3%A9sident%20de%20la%20R%C3%A9publique,et%20%C3%A0%20la%20d%C3%A9ontologie%20militaire%20C%2B>, consulté le 15 mars 2023

48 Groupe d’experts de l’ONU sur la RDC, Rapport final, 14 juin 2022

49 *Idem*

50 Simone Schlindwein, “Kongos geheime weiße Armee”, Die Tageszeitung, 9 janvier 2023 ; Cas van Vliet, “Investigating the Foreign Mercenaries in DRC Congo”, Osintteam, 5 avril 2023, <https://osintteam.blog/meet-the-romanian-ex-legionnaire-turned-businessman-part-1-3a5fd1f28726>.

La réponse internationale : les Processus de Nairobi et de Luanda

Même si le gouvernement congolais a intensifié sa réponse militaire, il est resté engagé dans la diplomatie. Les discussions se sont poursuivies à Nairobi pour mettre en place l'EACRF, la première intervention militaire de l'histoire de cette communauté régionale, qui s'était jusqu'alors largement concentrée sur l'intégration économique et le commerce. Le 19 juin 2022, les chefs d'état-major de l'EAC adoptent un concept d'opération, attribuant à chaque État membre une zone d'opération dans l'est de la RDC, dans laquelle ils sont censés démanteler les groupes armés qui refusent de déposer les armes. Le Burundi et la Tanzanie (ce dernier n'a toutefois pas confirmé sa participation) se sont vus attribuer le Sud-Kivu et le Maniema ; le Kenya a été chargé de la partie sud du Nord-Kivu, où se trouve le M23 ; l'Ouganda de la partie nord du Nord-Kivu et de l'Ituri ; et le Soudan du Sud les provinces des Uélés. Chaque pays devait financer ses opérations.

Le document précisait également que le Rwanda était censé déployer des troupes au Nord et au Sud-Kivu, ajoutant toutefois que la RDC refusait leur participation. Ce rejet des troupes rwandaises a encore une fois irrité Kigali⁵¹.

Le processus de Nairobi a été confronté à une contradiction fondamentale entre les intérêts des États participants. Le gouvernement congolais a d'abord vu le processus comme un forum à travers lequel il pourrait galvaniser ses alliés dans la région pour le soutenir militairement et pour exercer une pression financière et diplomatique sur le Rwanda – un peu comme la SADC l'avait fait lors de la précédente rébellion du M23 en 2012-2013. Peu d'autres États membres ont vu les choses de cette manière. Après que Kampala a rétabli ses relations avec Kigali, il était moins enclin à exercer des pressions sur son voisin du sud. De même, les élections kényanes d'août 2022 ont vu le candidat d'Uhuru Kenyatta, avec lequel Tshisekedi entretenait des relations étroites, perdre face à William Ruto, perçu comme plus proche de Kampala⁵². Entre-temps, la Tanzanie et le Soudan du Sud n'ont pas exprimé un grand intérêt pour le processus, tandis que le Burundi, bien que plus proche de Tshisekedi, était trop petit pour jouer un rôle de premier plan.

51 *Jeune Afrique*, "Paul Kagame : « Je n'accepte pas que le Rwanda soit le bouc émissaire des dirigeants congolais »", 27 janvier 2023, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/1411424/politique/paul-kagame-je-naccepte-pas-que-le-rwanda-soit-le-bouc-emissaire-des-dirigeants-congolais/>, consulté le 3 mai 2024

52 Otieno Otieno, "Ruto-Museveni friendship comes under scrutiny by Kenyan MPs", *The EastAfrican*, 28 août 2021, disponible sur <https://www.theeastafrican.co.ke/tea/news/east-africa/ruto-museveni-friendship-comes-under-scrutiny-by-kenyan-mps-3529132>, consulté le 3 mai 2024

Alors que l'EAC peinait à progresser, l'UA est entrée dans la danse en juillet 2022, nommant le président angolais João Lourenço comme médiateur dans cette crise ; un premier sommet a été organisé à Luanda le 8 juillet. Alors que le processus de l'EAC était censé faciliter les discussions entre les parties congolaises au conflit, le processus parallèle de Luanda était réservé au dialogue entre les États. Il a abouti à l'adoption d'une feuille de route prévoyant le retrait du M23 et, de manière quelque peu ambiguë, la « révision et la mise en œuvre » de la « feuille de route conjointe 2019 des activités relatives au rapatriement en RDC des combattants du M23 », qui prévoyait la réintégration de certains combattants du M23 dans les FARDC et le corps des gardes des parcs nationaux.

En septembre 2022, le gouvernement français s'est également impliqué. Les chefs des services de renseignement de la RDC et du Rwanda, Jean-Hervé Mbelu Biosha et Joseph Nzabamwita, se sont rencontrés pour des entretiens à Paris le 16 septembre 2022⁵³. Le 21 septembre, le président français Emmanuel Macron a organisé une rencontre entre Félix Tshisekedi et Paul Kagame en marge de l'Assemblée générale de l'ONU à New York. Selon plusieurs sources diplomatiques, et confirmées en partie par des déclarations ultérieures de Macron lui-même⁵⁴, les contours de leur accord étaient les suivants : pas de collaboration entre les FARDC et les FDLR et le retrait du M23 sur ses positions d'avant avril 2022, y compris de Bunagana. La composante kenyane de la force de l'EAC occuperait alors ces positions abandonnées, après quoi des discussions seraient entamées entre le gouvernement congolais et le M23.

Cette force régionale est devenue peu à peu une réalité. Le 15 août 2022, le porte-parole des FARDC au Sud-Kivu a annoncé l'arrivée d'un contingent burundais au sein de la force EAC, alors qu'il ne s'agissait que de la formalisation de la présence de ces troupes, déployées en RDC depuis décembre 2021⁵⁵. Le 8 septembre, les États membres ont signé à Kinshasa un accord légalisant le déploiement de l'EACRF⁵⁶.

53 *Jeune Afrique*, "RDC-Rwanda : entre Tshisekedi et Kagame, comment Macron s'est imposé comme médiateur", le 23 septembre 2022, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/1379463/politique/rdc-rwanda-entre-tshisekedi-et-kagame-comment-macron-sest-impose-comme-mediateur/>, consulté le 18 avril 2023

54 *Politico.cd*, "RDC : Au sommet du G20, Emmanuel Macron évoque subtilement le dialogue entre Kinshasa et le M23 comme " la priorité ", 17 novembre 2022, consulté le 7 mars 2023.

55 *Le Monde*, "Les soldats burundais déployés dans l'est de la RDC pour traquer les groupes armés", 16 août 2022, disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/08/16/des-burundian-soldiers-deployed-in-eastern-drc-to-track-armed-groups_6138159_3212.html, consulté le 2 mai 2023

56 *Actualite.cd*, "L'accord portant statut de la force régionale de l'EAC pour la paix dans l'Est de la RDC signé en présence de Félix Tshisekedi", 9 septembre 2022, disponible sur <https://actualite.cd/2022/09/09/laccord-portant-statut-de-la-force-regionale-de-leac-pour-la-paix-dans-lest-de-la-rdc>, consulté le 3 mai 2024

Nouvelle offensive des FARDC et déroute (octobre 2022 - mars 2023)

Malgré les progrès accomplis et ces accords officiels, il n'y avait toujours pas de consensus sur la forme que pourrait prendre un processus de paix, et encore moins sur la solution à apporter au conflit. Les pays d'Afrique de l'Est poussaient à une solution politique, arguant en privé que l'impasse militaire sur le terrain ne laissait pas d'autre choix. Pour le gouvernement en RDC, cette impasse était le résultat d'une intervention rwandaise illégitime ; il n'y aurait « aucune négociation avec le M23 » et la seule issue acceptable était le retrait du M23 sur ses positions initiales sur les flancs du Mont Sabinyo⁵⁷.

Compte tenu de cette divergence, il n'est pas surprenant que la prochaine étape se soit située sur le champ de bataille. Le 4 octobre 2022, le président Félix Tshisekedi a procédé à une nouvelle série de nominations au sein de l'armée, plaçant des commandants de la Garde républicaine (GR), chargée de la protection présidentielle, à des postes clés de l'armée. Le commandant de la GR, le général Christian Tshiwewe, a été nommé chef d'état-major des FARDC - son poste le plus élevé - tandis que le commandant adjoint de la GR, Jérôme Chico Tshitambwe, a été nommé chef d'état-major adjoint chargé des opérations.

Le 20 octobre 2022, les combats entre les FARDC et le M23 ont repris sur le territoire de Rutshuru. L'offensive des FARDC s'est rapidement effondrée et le M23 a rapidement gagné du terrain. Au cours du mois suivant, les rebelles ont plus que triplé le territoire qu'ils contrôlaient. Ils ont conquis les villes de Rutshuru-centre et de Kiwanja le 29 octobre et ont pris le contrôle d'une section de la route nationale 2, coupant la route principale entre Goma et les villes de Béni et Butembo au nord, rendant Goma plus dépendante de son commerce avec le Rwanda. Les rebelles ont ensuite progressé selon trois axes : au sud, en direction de Goma, en s'arrêtant à une vingtaine de kilomètres de la ville ; au nord, vers le poste frontalier d'Ishasha, où étaient basés les rebelles rwandais du RUD ; et à l'ouest, à travers le parc national des Virunga, en direction de Tongo, un bastion des FDLR.

L'expansion du M23 a bénéficié d'un important soutien extérieur. Les autorités ougandaises ont apporté un soutien au moins passif, permettant au M23 de traverser leur frontière, de recruter davantage de troupes et de soigner leurs blessés. Mais, une fois de

57 *Radio Okapi*, "Processus de Nairobi : le M23 ne sera admis aux consultations qu'après son retrait des positions occupées (Serge Tshibangu)", 14 novembre 2022, disponible sur <https://www.radiookapi.net/2022/10/14/actualite/securite/processus-de-nairobi-le-m23-ne-sera-admis-aux-consultations-quapres>, consulté le 4 mai 2024

plus, c'est le soutien rwandais qui a été déterminant. Des images de drone, vues par GEC et Ebuteli, prises pendant les combats à Rugari le 30 octobre, montrent également plusieurs soldats avec un équipement similaire à celui des RDF. Au moins un soldat des RDF a fait défection et s'est rendu à la base de la Monusco à Kiwanja le 24 octobre. Ce soutien a été indépendamment corroboré par le Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC dans trois rapports consécutifs⁵⁸. Le gouvernement américain a dénoncé à plusieurs reprises la présence de troupes des RDF sur le sol congolais et en août 2023 a imposé des sanctions contre le général rwandais Andrew Nyamvumba pour ce soutien⁵⁹.

Les FARDC n'ont pas pu opposer une grande résistance au M23 et ont fait recours à plusieurs groupes armés locaux. Ces groupes recrutent au sein de la population locale, généralement selon des critères ethniques. Cette situation a engendré une dynamique de conflit brutale, le M23 prenant pour cible des civils en représailles à des embuscades tendues par des groupes armés. Par exemple, à Rushovu (14 novembre) et Kanaba (17 novembre)⁶⁰, un groupe local a attaqué le M23, tuant plusieurs de ses membres. Par vengeance, les 29 et 30 novembre, le M23 est entré dans les villages de Kishishe et Bambu et a tué plusieurs dizaines de personnes⁶¹.

L'expansion du M23 a sapé les efforts de résolution de la crise et a suscité un regain d'efforts diplomatiques et militaires de la part de Kinshasa. Le 29 octobre 2022, le gouvernement congolais a annoncé l'expulsion de l'ambassadeur du Rwanda à Kinshasa⁶². Quelques jours plus tard, le président congolais a appelé les jeunes Congolais à s'enrôler massivement dans les FARDC. Le 7 novembre, deux chasseurs Su-25, opérés dans le cadre d'un accord avec la société militaire privée Agemira, ont commencé à bombarder les

58 Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, rapport final, 4 juin 2024 ; Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, rapport final, 13 juin 2023 ; Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, rapport final, 14 juin 2022.

59 US Department of treasury, "Treasury Targets Individuals Contributing to Increased Conflict and Instability in the Eastern DRC", 24 août 2023 ; State Department, "Escalation of Hostilities in Eastern Democratic Republic of the Congo," 17 février 2024 ; State Department, "Statement on Report by UN Group of Experts," 4 janvier 2023 ; State Department, "Secretary Antony J. Blinken and Rwandan Foreign Minister Vincent Biruta at a Joint Press Availability," 11 août 2022.

60 Incidents documentés par le Baromètre sécuritaire du Kivu.

61 *ONU Info*, "RDC : au moins 131 civils tués par le M23 à Kishishe et Bambo, selon une enquête préliminaire de l'ONU", 8 décembre 2022, disponible sur <https://news.un.org/fr/story/2022/12/1130447>, consulté le 4 mai 2024. Au moins 22 civils et probablement 32 selon *HRW*, "RD Congo : Les atrocités de la rébellion du M23, soutenue par le Rwanda", 6 février 2023, disponible sur <https://www.hrw.org/en/news/2023/02/06/rd-congo-the-atrocities-of-the-rebellion-of-m23-supported-by-rwanda>, consulté le 3 mai 2024

62 *Le Monde*, "Le Rwanda "regrette" l'expulsion de son ambassadeur par la République démocratique du Congo", 30 octobre 2022, disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/10/30/la-republique-democratique-du-congo-expulse-l-ambassadeur-du-rwanda-accuse-de-soutenir-la-rebellion-du-m23_6147928_3212.html, consulté le 2 mai 2023.

positions du M23, ravivant les tensions avec le Rwanda au sujet de la violation présumée de son espace aérien⁶³.

Le 8 novembre 2022, l'Assemblée nationale de la RDC, contrôlée par la coalition du président, a voté une résolution interdisant au gouvernement « *toute négociation tendant à intégrer dans les forces armées, la police nationale ou tout autre service de sécurité des éléments issus de groupes armés* »⁶⁴.

Dans le même temps, les initiatives régionales se sont accélérées. Le déploiement du contingent kényan de l'EACRF, chargé de s'attaquer au M23, a commencé le 12 novembre à Goma⁶⁵. Cependant, ses effectifs relativement faibles – 900 au maximum selon l'autorisation du parlement kényan⁶⁶ – et son mandat ambigu n'en ont pas fait une force de dissuasion crédible aux yeux du M23, qui a poursuivi son avancée.

Un nouveau sommet régional a eu lieu à Luanda le 23 novembre. Son résultat a été plus énergique que les déclarations de Nairobi, exhortant le M23 à se retirer sur ses « *positions initiales* », apparemment au Mont Sabinyo, faute de quoi « *les chefs d'État de l'EAC donneront instruction à la force régionale d'utiliser la force pour les contraindre à se soumettre* »⁶⁷. Cependant, le gouvernement kényan, dont l'armée devait mettre en œuvre cette opération, n'était pas présent à la réunion. L'ultimatum donné au M23 a expiré le 27 novembre, sans réaction diplomatique ou militaire de la part de la région.

Le 4 décembre 2022, le président Tshisekedi a poursuivi l'escalade en affirmant publiquement que « *le régime rwandais, avec Paul Kagame à sa tête [...] est l'ennemi de la République démocratique du Congo* » et que les Rwandais étaient « *des frères qui ont besoin de notre solidarité pour nous débarrasser et débarrasser l'Afrique* ».

63 *TV5 Monde*, "RDC : l'armée engage deux Sukhoï contre le M23, Kigali accuse Kinshasa de violation de son espace aérien", 7 novembre 2022, disponible sur <https://information.tv5monde.com/afrique/rdc-larmee-engage-deux-sukhoi-contre-le-m23-kigali-accuse-kinshasa-de-violation-de-son>, consulté le 26 mai 2023.

64 *Politico.cd*, "RDC : L'Assemblée nationale interdit l'intégration aux seins des FARDC et de la police nationale de tout membre des groupes armés", 8 novembre 2022, disponible sur <https://www.politico.cd/encontinuu/2022/11/08/rdc-lassemblee-nationale-interdit-lintegration-aux-seins-des-fardc-et-de-la-police-nationale-de-tout-member-of-groups-arms.html/120147/#>, consulté le 23 mai 2023.

65 *Actualite.cd*, RDC : Le contingent kenyan de la force de l'EAC est arrivé à Goma, 12 novembre 2022, disponible sur <https://actualite.cd/2022/11/12/rdc-le-contingent-kenyan-de-la-force-de-leac-est-arrive-goma>, consulté le 8 mars 2023

66 *The Defense Post*, "Kenya to Send Over 900 Troops in DR Congo Mission", 11 novembre 2022, disponible sur <https://www.thedefensepost.com/2022/11/11/kenya-send-troops-dr-congo/>, consulté le 8 mars 2023

67 "Mini Sommet sur la Paix et la Sécurité dans la Région Est de la République Démocratique du Congo - Communiqué final, 23 novembre 2022", disponible sur <https://www.presidence.gov.bi/wp-content/uploads/2022/11/Communique-Final-Mini-Summit-Luanda.pdf>

de ce genre de dirigeants rétrogrades »⁶⁸. Pendant ce temps, les FARDC avaient recours à des officiers qui avaient des liens étroits avec des groupes armés, y compris les FDLR. C'est le cas des généraux Hassan Mugabo Baguma et Janvier Mayanga Wabishuba, tous deux anciens chefs de groupes armés hutus liés aux FDLR⁶⁹. Selon HRW, le général Mayanga a rencontré des membres de groupes armés à Kitchanga le 10 décembre 2022, prétendument pour coordonner la lutte contre le M23.

Le 23 décembre, le M23 a remis certaines de ses positions à Kibumba, un village situé juste au nord de la ville de Goma, au contingent kényan de l'EACRF. Mais ce transfert n'a été que superficiel : le M23 y a maintenu ses positions, comme l'a rapporté par la suite l'équipe de vérification conjointe de l'EACRF et du Mécanisme de vérification conjointe élargie (MCVE)⁷⁰. Ailleurs, les rebelles ont poursuivi leur expansion, prenant le contrôle de la ville stratégique de Kitchanga le 26 janvier 2023.

L'escalade s'est poursuivie entre la RDC et le Rwanda ; un des avions de chasse congolais a été touché par des tirs d'artillerie en provenance du Rwanda le 24 janvier 2023. Les autorités rwandaises ont justifié leur geste en affirmant qu'il s'agissait de la troisième violation de leur espace aérien par ces avions⁷¹. Le 30 janvier, l'armée congolaise a annoncé l'expulsion d'officiers rwandais de l'EACRF, ce qui a provoqué une demande de clarification de la part du secrétaire général de l'EAC, qui a considéré qu'il s'agissait d'une violation de l'accord sur le statut des forces de l'EACRF⁷².

Le processus de Nairobi s'est de plus en plus effiloché. Un nouveau sommet des chefs d'État de l'EAC s'est tenu à Bujumbura le 4 février 2023, alors que le M23 continuait à gagner du terrain. Sa déclaration finale a observé que « la situation dans l'est de la RDC est une question régionale qui ne peut être résolue que par un processus politique » et a appelé à « un dialogue plus soutenu

68 RFI, "RDC : Félix Tshisekedi critique vivement Paul Kagame et son régime", 4 décembre 2022, disponible sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20221204-rdc-f%C3%A9lix-tshisekedi-critique-vivement-paul-kagame-et-son-r%C3%A9gime>, consulté le 8 mars 2023

69 Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, rapport final, 12 décembre 2008 ; Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, rapport final, 23 novembre 2009

70 "Rapport de l'équipe conjointe de vérification composée d'experts de la Force régionale de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EACRF), du Mécanisme ad hoc de vérification et du Mécanisme conjoint élargi de vérification (MCVE) sur la présence d'éléments du M23 à Mibumba, en RDC", le 12 janvier 2023.

71 *Le Figaro*, "Le Rwanda accuse la RDC d'avoir violé son espace aérien, Kinshasa dément", 24 janvier 2023, disponible sur <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/le-rwanda-accuse-la-rdc-d-avoir-viole-son-espace-aerien-kinshasa-dement-20230124#:~:text=Le%20Rwanda%20a%20accus%C3%A9%20mardi,%27est%20de%20la%20RDC>, consulté le 8 mars 2023

72 *Jeune Afrique*, "En RDC, imbroglio autour de l'expulsion des officiers rwandais de la force régionale", 3 février 2023, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/1414597/politique/en-rdc-imbroglio-autour-de-lexpulsion-des-officiers-rwandais-de-la-force-regionale/#:~:text=La%20Communauté%20de%20l'Afrique,commandement%20de%20la%20force%20régionale>, consulté le 3 mai 2024

entre toutes les parties »⁷³. Le lendemain, le ministre congolais des Affaires étrangères, Christophe Lutundula, a publié un communiqué en désaccord avec cette déclaration, affirmant que « le mandat de la Force régionale est, sans équivoque, offensif »⁷⁴.

Des manifestations contre l'inaction de l'EACRF ont eu lieu le lendemain à Goma⁷⁵. Les chefs d'état-major de l'EAC, réunis à Nairobi le 9 février 2023, ont proposé une reconfiguration de l'EACRF. Désormais, tous les contingents de la force, et non plus seulement les troupes kényanes, devaient se déployer dans la zone d'opération du M23⁷⁶.

Impasse et escalade (depuis avril 2023)

Les premières forces burundaises ont commencé leur déploiement le 4 mars⁷⁷, en prenant position sur le flanc ouest de la zone occupée par le M23 ; les Ougandais sont entrés le 31 mars⁷⁸ à partir du poste frontalier de Bunagana, sur le flanc nord-est ; et les Sud-Soudanais se sont déployés le 8 avril⁷⁹ pour prendre position dans le camp de Rumangabo, situé dans la zone contrôlée par le M23 .

Le déploiement de l'EACRF a eu pour effet de geler un temps le conflit entre les FARDC et le M23 : les lignes de front n'ont que peu bougé entre avril et octobre 2023.

Le 13 mars, le M23 s'était temporairement retiré de certaines de ses positions, comme celles de Mweso⁸⁰. Mais il était loin de se retirer sur ses positions initiales du Mont Sabinyo comme le laissait entendre la feuille de route de Luanda. Dans certaines zones de

73 "Communiqué du 20e sommet extraordinaire des chefs d'État de la Communauté de l'Afrique de l'Est", 4 février 2023.

74 "Communiqué du gouvernement de la République Démocratique du Congo relatif au sommet extraordinaire des chefs d'État de la Communauté de l'Afrique de l'Est tenu à Bujumbura, le 04 février 2023"

75 *Radio Okapi*, "Nord-Kivu : situation toujours tendue à Goma après des manifestations contre la force de l'EAC", 7 février 2023, disponible sur <https://www.radiookapi.net/2023/02/07/actualite/societe/nord-kivu-situation-toujours-tendue-goma-apres-des-manifestations>, consulté le 3 mai 2024

76 "Rapport de la réunion des chefs d'état-major des forces de défense de la Communauté de l'Afrique de l'Est tenue à Nairobi, Kenya, le 9 février 2023"

77 *Le Figaro*, "RDC : des troupes burundaises de l'EAC sont arrivées à Goma", 5 mars 2023, disponible sur <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/rdc-des-troupes-burundaises-de-la-force-regionale-sont-arrivees-a-goma-20230305>, consulté le 3 mai 2024.

78 *Jeune Afrique*, "Face au M23, des soldats ougandais se déploient dans l'est de la RDC", 31 mars 2023, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/1432522/politique/face-au-m23-des-soldats-ougandais-se-deploient-dans-lest-de-la-rdc/>, consulté le 3 mai 2024

79 *Africa News*, "RDC : arrivée des troupes sud-soudanaises à Goma", 8 avril 2023, disponible sur <https://fr.africanews.com/2023/04/02/rdc-arrivee-des-troupes-sud-soudanaises-a-goma/>, consulté le 3 mai 2024

80 *Radio Okapi*, "RDC : le M23 se retire de certaines localités du Nord-Kivu", 13 mars 2023, <https://www.radiookapi.net/2023/03/13/actualite/securite/rdc-le-m23-se-retire-de-certaines-localites-du-nord-kivu>, consulté le 3 mai 2024



Territoires contrôlés par le M23 entre le 29 mars et le 15 avril 2023

Données Groupe d'expert des Nations unies sur la RDC et Ryan O'Farrell



déploiement de l'EACRF, le M23 conservait encore des troupes et sa propre administration ; dans d'autres, notamment celles sous contrôle burundais, il en était empêché.

Indépendamment des positions légèrement différentes adoptées par ces contingents, l'EACRF n'a pas cherché à « *combattre le M23 ou qui que ce soit d'autre* », comme l'a expliqué le ministre kényan des Affaires étrangères Alfred Mutua, mais à donner un « *sentiment de sécurité [aux] groupes qui combattent la RDC* », afin qu'ils puissent négocier⁸¹. Toutefois, le gouvernement congolais refusait toujours les négociations.

Exaspérés par le processus de l'EAC, le gouvernement congolais s'est tourné vers la SADC, dans l'espoir d'obtenir un soutien. Le 8 mai 2023, la SADC a annoncé qu'elle avait approuvé le déploiement d'une force « *en soutien à la RDC pour restaurer la paix et la stabilité dans l'est de la RDC* », à la suite d'un sommet des chefs d'État⁸² à Windhoek.

Entre-temps, cherchant d'autres moyens de prendre l'avantage sur le plan militaire, le gouvernement congolais a continué à soutenir les groupes armés contre le M23. Le 6 mars 2023, le ministre de l'Enseignement supérieur Butondo Muhindo Nzangi a annoncé que les groupes armés locaux seraient mobilisés en tant que réservistes de l'armée congolaise et que ces derniers devraient bénéficier des mêmes ressources que l'armée⁸³. Finalement, une loi créant un corps de réservistes a été adoptée par le parlement le 4 mai 2023⁸⁴. La loi et les différents discours des responsables gouvernementaux ont encouragé la formation de nouvelles milices sous le terme générique de *wazalendo* (« patriotes » en swahili). Beaucoup de ces groupes ont émergé à proximité des positions du M23, mais d'autres se trouvaient dans les territoires de Beni et de Lubero, loin des lignes de front.

Le terme a également été utilisé pour désigner des groupes armés déjà existants qui combattent aux côtés des FARDC, comme les

81 *Politico.cd*, "Force régionale en RDC : « Nous ne sommes pas là pour combattre le M23 » (Kenya)", 27 avril 2023, disponible sur <https://www.politico.cd/la-rdc-a-la-une/2023/04/27/force-regionale-en-rdc-nous-ne-sommes-pas-la-pour-combattre-le-m23-kenya.html/132236/>, consulté le 3 mai 2024

82 "Communiqué of the extra-ordinary organ troika summit, plus SADC troika and Force Intervention Brigade (FIB) Troop Contributing Countries (TCCS)", 8 mai 2023, disponible sur <https://www.sadc.int/latest-news/communique-extra-ordinary-organ-troika-summit-plus-sadc-troika-and-force-intervention>

83 *Politico.cd*, "Agression dans l'Est: « les groupes armés locaux sont mobilisés en tant que les réservistes de l'armée congolaise » (Muhindo Nzangi)", 6 mars 2023, disponible sur <https://www.politico.cd/actualite/encontinu/2023/03/06/agression-dans-lest-les-groupes-armes-locaux-sont-mobilises-en-tant-que-les-reservistes-de-larmee-congolaise-muhindo-nzangi.html/129519/>, consulté le 8 mars 2023

84 *Politico.cd*, "RDC : à son tour, le Sénat adopte la loi portant création de la réserve de défense armée", 6 mai 2023, disponible sur <https://www.politico.cd/actualite/encontinu/2023/05/06/rdc-a-son-tour-le-senat-adopte-la-loi-instituant-la-reserve-armee-de-la-defense.html/132601/>, consulté le 23 mai 2023

milices hutues du CMC de Dominique Ndaruhutse, ou le NDC-R de Guidon Shimiray, ce dernier étant à la tête de la coalition connue sous le nom de « Réseau des patriotes résistants congolais ».

Par ailleurs, les sociétés militaires privées ont poursuivi leur déploiement. Selon une source au sein de l'une d'entre elles, elles disposaient collectivement d'environ 900 hommes dans le Nord-Kivu à la fin du mois de mai 2023 et formaient des soldats congolais sur la base militaire de Mubambiro, près de Goma⁸⁵. Le gouvernement congolais a également acheté au moins trois drones de combat de fabrication chinoise au cours de cette période, qui étaient basés à l'aéroport de Kavumu, près de Bukavu⁸⁶. Parmi eux, deux ont été abattus et le troisième s'est écrasé.

La diplomatie angolaise a tenté de relancer des pourparlers entre la RDC et le Rwanda après l'échec de l'entrevue entre les deux présidents à Addis Abeba en février 2024 en marge d'un sommet des dirigeants de l'UA. Le président angolais a vu les deux dirigeants séparément et Luanda a accueilli la réunion ministérielle en mars qui devait précéder un sommet entre chefs d'État. Suite à cette rencontre, et sous pression des bailleurs, surtout des États-Unis, la RDC a annoncé qu'elle allait développer un plan pour la neutralisation des FDLR. C'est seulement à la suite de la mise en œuvre de ce plan que Kigali devrait « revoir les mesures et le dispositif pris pour sa défense et sa sécurité ». Les présidents rwandais et congolais devaient se rencontrer à Luanda pour un nouveau sommet, qui n'avait toujours pas eu lieu à l'heure où nous écrivons ces lignes.

Précédemment, une modeste avancée avait été enregistrée sur la question du retour des réfugiés. Des discussions entre les gouvernements congolais et rwandais ont eu lieu le 15 mai 2023 à Genève sous l'égide du HCR. Les deux parties se sont engagées à « entamer un dialogue constructif afin de créer les conditions favorables au retour durable des populations réfugiées dans les deux pays »⁸⁷. Ceci répond à l'une des revendications du M23, le retour des réfugiés congolais du Rwanda et de l'Ouganda. Ce dialogue semble pourtant ne pas avoir évolué depuis.

Entretemps, et suite aux échecs de la diplomatie, la situation a évolué sur le terrain. En décembre 2023, peu avant l'élection

85 Entretien à Goma, décembre 2023.

86 *Africa intelligence*, « Kinshasa réceptionne un premier lot de trois drones d'attaque chinois », 22 mai 2023, disponible sur <https://www.africaintelligence.fr/afrique-centrale/2023/05/22/kinshasa-receptionne-un-premier-lot-de-trois-drones-d-attaque-chinois,109976126-bre>, consulté le 26 mai 2023.

87 « Communiqué conjoint à l'issue de la réunion tripartite de haut niveau entre la République Démocratique du Congo, la République du Rwanda et le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés », 15 mai 2023, disponible sur <https://www.unhcr.org/fr/media/communiqu-conjoint-lissue-de-la-reunion-tripartite-de-haut-niveau-entre-la-republique>, consulté le 3 mai 2024

présidentielle, l'ancien président de la Commission électorale nationale indépendante (Céni) congolaise Corneille Nangaa, a annoncé la création de l'Alliance fleuve Congo (AFC), une plateforme politique formée autour du M23, dont la vocation semble d'être d'élargir le mouvement par l'intégration d'autres groupes armés et acteurs politiques. Des anciens cadres du parti de l'ancien président Joseph Kabila comme Adam Chalwe, Yannick Tshisola et Henry Maggi l'ont rejoint, comme l'ancien député du Mouvement de libération du Congo (MLC) Jean-Jacques Mamba.

A la fin de 2023 les forces de l'EACRF ont quitté la RDC à la demande du gouvernement congolais, qui a refusé de renouveler leur mandat. Le gouvernement congolais l'accusait de passivité, voire de complicité face au M23 malgré le non-respect de la feuille de route de Luanda par ce dernier.

Entretemps, la SADC avec qui le gouvernement congolais était déjà en discussion, a déployé la SAMIDRC composée de contingents tanzanien, malawite et sudafricain. Le Rwanda a dénoncé cette mission et a saisi l'UA pour s'en plaindre arguant que cette mission travaillerait avec les FDLR. La SAMIDRC s'est déployée dans un contexte de combats rudes autour de la cité de Sake auxquels a participé activement l'armée rwandaise.

Les forces gouvernementales et leurs alliés ont néanmoins conservé le contrôle de Sake alors que le M23 et les RDF tenaient des positions sur les sommets surplombant Sake ainsi que la localité de Sasha, sur les rives du lac Kivu, contrôlant des pans de tous les axes routiers reliant Sake et Goma au reste du pays.

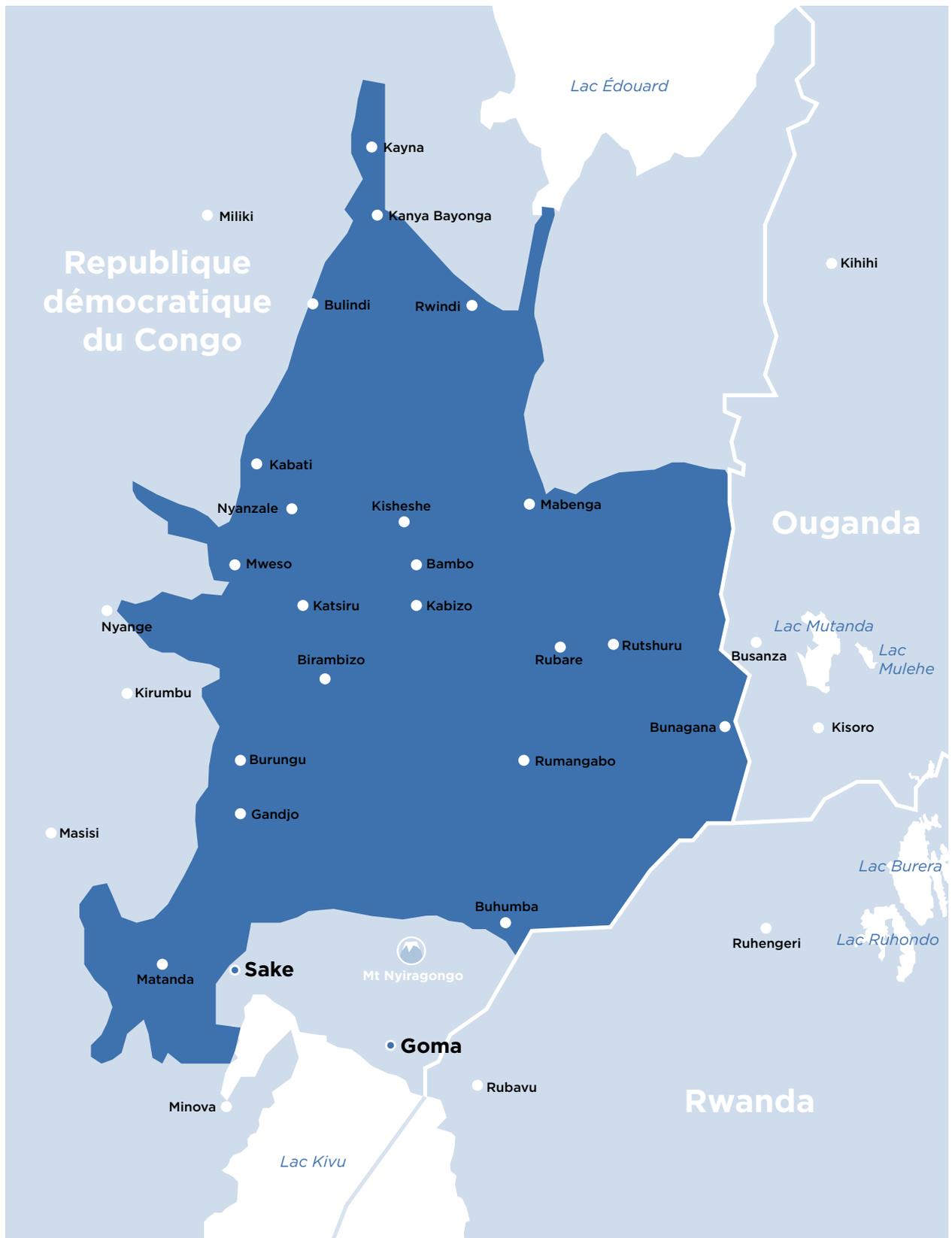
En mars 2024, le M23 a fait une poussée vers le nord dans le territoire de Rutshuru sans beaucoup de difficultés. Les rebelles ont pris Rwindi et la pêcherie de Vitshumbi sur le littoral du lac Edouard. Les FARDC avaient décampé jusqu'à Kanyabayonga avant même que les rebelles n'arrivent. Le général Chico Tshitambwe qui dirigeait le front nord a été rappelé à Kinshasa ainsi que d'autres officiers soupçonnés de fuite devant l'ennemi.

Dans ce contexte, la ministre de la Justice a annoncé la suspension du moratoire sur la peine de mort. Parmi les motivations, elle évoque la nécessité de punir les trahisons sur le champ de bataille.

Selon le dernier rapport du Groupe d'expert de l'ONU sur la RDC, rédigé en avril 2024, au moins 3000 et 4000 soldats des RDF se trouvaient sur le territoire congolais, des effectifs qui pourraient être supérieurs aux 3000 membres du M23 selon la même source⁸⁸.

Fin juin 2024, le M23 et le RDF ont à nouveau progressé brutalement vers le Nord, prenant contrôle les localités de Kanyabayonga et Kirumba, et pénétrant ainsi sur le territoire de Lubero pour la première fois dans l'histoire de ce mouvement.

88 Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, rapport final, 4 juin 2024.



Territoires contrôlés par le M23 au 24 juillet 2024

Données Ryan O'Farrell et Ebuteli



Analyse

Ce contexte historique laisse de nombreuses questions sans réponse. Pourquoi les FARDC ont-elles été si peu performantes sur le champ de bataille et ont-elles été contraintes de recourir à des sociétés de sécurité privées et à des groupes armés ? Quels sont les principaux motifs de l'intervention rwandaise ? Et comment devons-nous évaluer l'implication des pays régionaux et des pays donateurs ? Cette section analytique tente de répondre à ces questions.

L'Est de la RDC: théâtre de rivalités régionales

Comprendre l'intervention rwandaise

D'après des sources diplomatiques corroborées par le dernier rapport du Groupe d'expert des Nations-Unies sur la RDC⁸⁹, l'armée rwandaise aurait entre 3,000-4,000 soldats déployés en RDC⁹⁰. La nature de l'intervention rwandaise la rend difficile à analyser. Le gouvernement rwandais nie son implication, et son caractère fermé et autoritaire rend difficile l'obtention d'informations sur ses motivations ou ses intentions. Nous évaluons ici les déclarations du gouvernement concernant la persécution des communautés tutsi congolaises et la collusion entre les FARDC et les FDLR. Nous examinons ensuite une opinion populaire selon laquelle l'extraction des ressources naturelles constitue l'objectif principal du Rwanda et de l'Ouganda.

1. La concurrence régionale et le Rwanda

Contrairement à d'autres communautés économiques régionales, l'EAC s'est longtemps caractérisée par l'absence d'une puissance hégémonique la pilotant - ce qui a rendu difficile la mise en œuvre des projets d'intégration économique. L'arrivée de la RDC signifie que chacun des membres a cherché à s'appuyer sur les énormes potentiels de ce pays pour accroître son influence au sein de la communauté et prendre le dessus sur les autres.

Au moment de l'adhésion de la RDC, le Rwanda avait des problèmes avec pratiquement tous les autres membres. Après la tentative de coup d'État de 2015 au Burundi, un long et amer fossé s'est creusé

89 Idem.

90 Entretien avec des diplomates, mars 2024.

avec son voisin du nord, qu'il accuse de soutenir les dissidents. De même, les relations entre la Tanzanie et le Rwanda étaient tendues sous Jakaya Kikwete, bien que cela ait changé sous la direction des présidents John Magufuli et Samia Suluhu Hassan. Pour plusieurs de ces pays, intervenir dans la crise actuelle vise autant (voire davantage) à affaiblir le Rwanda qu'à pacifier l'est du Congo. Tout cela a conduit à une situation d'isolement ou d'encerclement du Rwanda.

Fin 2021, le Burundi, l'Ouganda et le Kenya avaient des troupes déployées en RDC, alors que le déploiement de la police rwandaise avait échoué, comme décrit ci-dessus. Les équipes ougandaises chargées de la construction des routes commençaient à travailler pour relier le Nord-Kivu et l'Ituri à Kampala, ce qui risquait d'exclure le Rwanda du commerce lucratif entre l'est du Congo et la côte de l'Afrique de l'Est. En janvier 2022, la Tanzanie et le Burundi ont signé un accord pour construire le dernier tronçon de chemin de fer qui pourrait relier les deux pays, formant ainsi une autre route commerciale potentielle contournant le Rwanda. Cet isolement a été l'un des principaux moteurs de son soutien à la M23.

2. La question rwandophone

Depuis 2022, tout en niant sa propre implication, le gouvernement rwandais a en partie attribué la résurgence du M23 à la discrimination dont les rwandophones – les communautés hutu et tutsi – font l'objet en RDC. Lors d'une interview en janvier 2023, Kagame a déclaré :

« Mettez-vous à la place de ces personnes, nées et élevées au Congo, dont les parents et grands-parents sont nés sur le sol congolais et à qui l'on demande de retourner d'où elles viennent, avant la colonisation et avant même que les frontières n'existent ! [...] Ajoutez à cela les discours de haine émanant du gouvernement, de l'administration et des politiciens congolais, et la similitude entre cette situation et celle qui prévalait au Rwanda en 1994 »⁹¹.

La persécution de la communauté tutsi aurait été aggravée par la collusion du gouvernement congolais avec les FDLR. Un article d'opinion paru dans un journal gouvernemental rwandais explique :

91 *Jeune Afrique*, "Paul Kagame : "Je n'accepte pas que le Rwanda soit le bouc émissaire des dirigeants congolais", 27 janvier 2023, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/1411424/politique/paul-kagame-je-naccepte-pas-que-le-rwanda-soit-le-bouc-emissaire-des-dirigeants-congolais/>, consulté le 3 mai 2024

« La résurgence de la rébellion du M23 doit être imputée en premier lieu à l'incapacité du gouvernement de la RDC à mettre en œuvre les accords signés avec le groupe dont les membres se voient refuser le droit à la citoyenneté congolaise [...] Le gouvernement de la RDC a en outre diffusé un discours de haine visant à la fois le Rwanda et les Tutsis congolais, tandis que son armée, les FARDC, a forgé une alliance sinistre avec des forces génocidaires, en particulier les FDLR »⁹².

Il ne fait aucun doute que la communauté tutsi congolaise est victime d'abus et de discours haineux depuis longtemps, et que cette persécution s'est accrue depuis la résurgence de la rébellion du M23 en novembre 2021. L'exemple le plus extrême de cela a probablement été l'ancien député national et ministre Justin Bitakwira, qui, dans une émission diffusée sur la chaîne Bosolo TV, a dit : « *Ils sont tous pareils. Quand tu vois un Tutsi (...) un criminel né ! Je me pose toujours la question de savoir si leur créateur ce n'est pas celui qui a créé le diable. (...) Je n'ai jamais vu une race aussi méchante* »⁹³. Martin Fayulu, un des principaux leaders de l'opposition, répète souvent que les Banyamulenge n'ont pas le droit à la nationalité congolaise, en prétendant que ce groupe n'était pas présent en RDC avant l'indépendance⁹⁴. Cependant, il serait trompeur et constituerait une inversion de la causalité de suggérer que c'est cette tendance qui a déclenché la rébellion en premier lieu.

La stigmatisation de la communauté tutsi congolaise a des racines profondes. Au Nord-Kivu, le clivage entre les communautés Hutu et Tutsi et celles qui se décrivent comme autochtones remonte à l'administration coloniale belge, qui a encouragé l'immigration massive de Rwandais et manipulé les structures de pouvoir ethniques. Après l'indépendance, la communauté tutsi du Nord-Kivu⁹⁵, dont sont issus les dirigeants du CNDP puis du M23, a été tour à tour favorisée et discriminée par les élites dirigeantes de Kinshasa et des provinces. Ses dirigeants comptent parmi les propriétaires terriens et les entrepreneurs les plus riches de la région, et les rébellions successives soutenues par le Rwanda depuis 1996 ont recruté massivement au sein de cette communauté. D'autre part, depuis l'indépendance, et en particulier depuis le

92 Albert Rudatsimburwa, "Debunking Jason Stearns' distortions on insecurity in eastern DRC", *The New Times*, 26 août 2022, disponible sur <https://www.newtimes.co.rw/article/612/opinions/debunking-jason-stearns-distortions-on-insecurity-in-eastern-drc>, consulté le 7 mai 2024

93 *Bosolo Na Politik Officielle*, "Processus Électoral Et Sécuritaire : Le Décryptage De Bitakwira", 25 juillet 2023, à partir de 1:18:00 <https://www.youtube.com/watch?v=1ztbPXeolKU>.

94 Il a fait cette déclaration à plusieurs reprises, par exemple, lors d'une réunion avec la diaspora congolaise au Canada en 2022 <https://twitter.com/LwarhibaM/status/1577538654284779523>.

95 Les Banyamulenge, qui se considèrent également comme faisant partie de la grande communauté tutsi, ont une histoire différente. Ils ont migré vers les hauts plateaux du Sud-Kivu, probablement avant la colonisation, au XIXe siècle, et n'ont jamais bénéficié du même patronage politique ou de la prospérité économique que l'élite tutsi du Nord-Kivu.

début des années 1990, le refus (ou le rétablissement) de leur nationalité congolaise a été utilisé comme un outil politique et cette communauté a toujours été confrontée à une persécution subtile et violente. Comme nous l'avons vu plus haut, pendant les périodes de conflit armé, les rébellions qui justifiaient leur existence par la défense de la communauté Tutsi ont commis des abus fréquents contre les civils, contribuant ainsi de manière significative à ces tensions communautaires. Il est également important de souligner que d'autres communautés, en particulier dans les zones rurales où de nombreuses milices recrutent, se sentent profondément marginalisées sur le plan socio-économique.

Au cours des trois années qui ont précédé la résurgence du M23, le gouvernement de Félix Tshisekedi n'a certainement pas fait assez pour résoudre les conflits communautaires dans l'est de la RDC, lutter contre la discrimination et permettre le retour des réfugiés. S'il a affirmé publiquement que les « Banyamulenge sont des Congolais »⁹⁶, cette remarque a provoqué un tollé. Son gouvernement, comme celui de son prédécesseur, n'a pas lancé d'initiatives importantes pour promouvoir la réconciliation. Et si le Président Tshisekedi a mis en garde contre les discours de haine⁹⁷, plusieurs officiers de l'armée ou de la police proches des groupes armés ou auteurs de discours incendiaires n'ont pas été sanctionnés⁹⁸.

Cependant, il n'y a guère de preuves d'une recrudescence des violences anti-Tutsi au Nord-Kivu avant la résurgence du M23. Ces dernières années, les principales violences perpétrées contre une communauté rwandophone dans l'est de la RDC l'ont été contre les Banyamulenge, dans le contexte du conflit dans les hauts plateaux du Sud-Kivu, à partir de 2016. Cependant, le gouvernement rwandais n'a presque pas commenté cette situation dans les années qui ont précédé la résurgence du M23 et peu de Banyamulenge ont rejoint le M23⁹⁹. Au contraire, Kigali a parfois durement réprimé les protestations des Banyamulenge réfugiés

96 *7sur7.cd*, "Tshisekedi : "Les Banyamulenge sont congolais, ils sont restés de génération en génération en RDC", le 20 janvier 2020, disponible sur <https://7sur7.cd/index.php/2020/01/20/tshisekedi-les-banyamulenge-sont-des-congolais-ils-sont-restes-de-generation-en>, consulté le 12 avril 2023

97 Voir par exemple *Radio Okapi*, "RDC : Félix Tshisekedi réitère son appel contre le discours de haine et xénophobie", 25 juin 2022, disponible sur <https://www.radiookapi.net/2022/06/25/actualite/politique/rdc-felix-tshisekedi-reitere-son-appel-contre-le-discours-de-haine-et>, consulté le 3 mai 2024

98 On peut citer le cas du colonel Tokolonga des FARDC, auteur d'un rapprochement avec les groupes armés en mai 2022, ainsi que le général Aba Van Ang de la PNC, qui avait encouragé la population de Goma à acquérir des machettes.

99 Selon une recherche sur le site du quotidien pro-gouvernemental rwandais *The New Times* effectuée le 12 avril 2023, seuls 6 articles comportaient le mot "Banyamulenge" entre 2016 et 2021, contre 16 en 2022, 16 en 2023 et 22 lors des quatre premiers mois de 2024..

sur son sol concernant leurs conditions de vie dans leurs camps, comme ce fut le cas en 2018¹⁰⁰.

Les incidents documentés par des chercheurs – y compris une escalade des discours et des violences anti-Tutsi en mai et juin 2022 – sont postérieurs au retour du M23 sur le champ de bataille en novembre 2021, ce qui confirme que la montée de la rhétorique anti-Tutsi a été exacerbée par la rébellion du M23¹⁰¹. Cela ne justifie pas ces abus mais suggère que la résurgence du M23 n'était pas une réponse à ces abus.

S'il est vrai que le gouvernement congolais n'a pas fait grand-chose pour favoriser la réconciliation ou le retour des réfugiés, il est difficile de concevoir que la réconciliation et la cohabitation puissent être imposées par les armes, comme l'ont clairement montré les rébellions précédentes du CNDP (2004-2009) et du M23 (2012-2013), ainsi que, dans une certaine mesure les rébellions de l'AFDL (1996-1997) et RCD (1998-2003).

Le retour des réfugiés est souvent présenté comme une question cruciale pour le M23. Il s'agit en effet d'une question importante : de nombreux Tutsis congolais du Nord et du Sud-Kivu ont été contraints de fuir la violence au fil des ans. Le Rwanda accueille actuellement environ 84 000¹⁰² réfugiés congolais, presque tous Tutsis, dans cinq camps, dont beaucoup sont là depuis trente ans. La plupart d'entre eux ne peuvent pas rentrer chez eux en raison de la situation sécuritaire dans leurs villages d'origine¹⁰³.

Il y a eu par le passé plusieurs expériences de retour de réfugiés, qui ont soulevé des questions quant à la sincérité de certaines des personnes qui sont aujourd'hui impliquées dans le M23. Par exemple, en 2011, le groupe d'experts de l'ONU a documenté les tentatives d'ex-responsables du CNDP de réinstaller environ 2 400 familles – soit plus de 10 000 personnes – des camps de réfugiés au Rwanda vers le village de Bibwe dans le Masisi. Selon leur rapport : « Si certains de ces nouveaux arrivants ont affirmé avoir

100 Voir par exemple *HRW*, "Rwanda : A Year On, No Justice for Refugee Killings", 23 février 2019, disponible sur <https://www.hrw.org/news/2019/02/23/rwanda-year-no-justice-refugee-killings>, consulté le 12 avril 2023

101 Félix Mukwiza Ndahinda et Aggée Shyaka, "Hate speech on social media nurtures the protracted conflict in Eastern D.R Congo," *Africa at LSE blog*, 23 septembre 2022 ; Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme, "La Haute Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et la Conseillère spéciale pour la prévention du génocide préoccupées par l'augmentation de la violence et des discours de la haine à l'est de la RDC," 20 juin 2022.

102 Données du HCR, disponibles sur https://data.unhcr.org/en/country/rwa?_gl=1*17pu79x*_rup_ga*MTE5NDMyNjMwNy4xNzEyMjUyOTQ3*_rup_ga_EVDQTJ4LmY*MTcxMjI1Mjk0Ni4xLjEuMTcxMjI1Mjk2MC40Ni4wLjA.*_ga*MTE5NDMyNjMwNy4xNzEyMjUyOTQ3*_ga_23PSTKMFd6*MTcxMjI1Mjk0Ni4xLjEuMTcxMjI1Mjk2MC40Ni4wLjA.#_ga=2.5485819.997103048.1712252947-1194326307.1712252947

103 Lilly Carlisle et Eric Didier Karinganire, "Humanitarian needs surge as Congolese cross to Rwanda seeking safety", UNHCR, 6 mars 2023.

possédé des terres à Bibwe dans le passé, beaucoup ont déclaré au Groupe qu'ils n'y avaient jamais vécu auparavant, et certains ont refusé d'indiquer d'où ils venaient... Selon les autorités locales et provinciales, aucun de ces 'rapatriés' n'a jamais possédé de terres à Bibwe »¹⁰⁴.

Rien de tout cela ne doit être considéré comme une minimisation de l'importance des tensions communautaires – en particulier, la « *politique de l'indigénéité* » – dans la crise du M23. Le statut des populations rwandophones congolaises, les Tutsis en particulier, doit être abordé, car il n'a cessé de remonter à la surface au fil des décennies et a été la cause de nombreux actes de violence. Il faut pour cela aborder des questions épineuses telles que l'accès à la terre et les abus passés. Cela ne sera pas facile. Dans un récent sondage GEC/Ebuteli, réalisé avec BERCI en RDC, seulement 25 % des personnes interrogées pensaient que les Tutsis pouvaient être congolais (27 % pour les Hutus), une proportion qui est plus ou moins restée la même depuis 2016¹⁰⁵.

3. Les FDLR

L'autre allégation du gouvernement rwandais et du M23 est que la rébellion protège la population tutsi congolaise contre les FDLR. Ici aussi, les faits sont présentés de manière trompeuse.

Les FDLR sont en effet une menace pour les civils de l'est de la RDC, mais pas principalement pour la population tutsi, qui a diminué dans les zones rurales en raison de l'insécurité qui y règne. Selon le groupe d'experts de l'ONU, il y avait probablement autour de 1 400-1 600 combattants FDLR en 2016, un chiffre qui a baissé à 600-700 en 2018 à cause des morts et défections¹⁰⁶. Il est également vrai que les FDLR ont conclu, une fois de plus, une alliance avec les FARDC. Selon le groupe d'experts de l'ONU, et les entretiens du GEC/Ebuteli, l'armée nationale a coordonné des opérations militaires avec les FDLR et leur a apporté son soutien.

Toutefois, il est peu probable que ce soit une menace accrue de la part des FDLR qui ait incité le Rwanda à soutenir le M23. Au contraire, comme nous l'avons vu précédemment, ce sont très probablement les opérations militaires ougandaises et les travaux routiers qui ont été perçus comme une menace par le gouvernement de Kigali, qui a alors réagi en soutenant le M23.

104 Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, rapport final, 2 décembre 2011.

105 Groupe d'études sur le Congo (GEC), Ebuteli et Berci, *Une majorité des Congolais rejette la force régionale de la Communauté d'Afrique de l'Est*, 23 février 2023, disponible sur <https://cic.nyu.edu/resources/a-majority-of-congolese-reject-east-african-community-regional-force/>, consulté le 3 mai 2024

106 Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, rapport final, 23 mai 2016 ; Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, rapport final, 4 juin 2018.

Dans les interviews et les discours de Paul Kagame du début de l'année 2022, il aborde les préoccupations sécuritaires du Rwanda dans l'est de la RDC, mais ne mentionne les FDLR qu'en ce qui concerne une éventuelle alliance avec l'ADF.

En fait, l'arrivée au pouvoir de Tshisekedi en 2019 avait marqué le début d'une période de collaboration intense entre les FARDC et les RDF contre les FDLR. Des frappes ciblées ont conduit à l'assassinat de plusieurs dirigeants des FDLR, dont le commandant en chef Sylvestre Mudacumura et Juvénal Musabimana (alias Jean-Michel Africa), entre septembre et novembre 2019¹⁰⁷. Une autre rébellion rwandaise présente au Sud-Kivu, le CNRD, a fait l'objet d'opérations intenses des RDF pendant plusieurs semaines fin 2019, aux côtés des FARDC¹⁰⁸. Le président Tshisekedi s'est félicité du succès de ces opérations lors de son discours sur l'état de la nation fin 2019, sans mentionner le rôle actif de l'armée rwandaise¹⁰⁹.

Même après cette période, les FARDC ont poursuivi leurs opérations contre les rebelles rwandais. En janvier 2021, les FARDC soutenaient encore le Nduma defense of Congo - Rénové (faction Bwira) dans des opérations contre les FDLR dans le territoire de Rutshuru¹¹⁰. Pour le reste de l'année, jusqu'en novembre, cette partie du pays – les territoires de Rutshuru, Masisi, et Nyiragongo – était assez calme, avec relativement peu de violences et pas d'attaque des FDLR contre le Rwanda. Les premiers rapports sur l'implication des RDF datent de novembre 2021, selon deux prisonniers distincts du M23¹¹¹. Le groupe d'experts de l'ONU a également montré des images et des captures d'écran d'une vidéo qui, selon lui, montre la présence des RDF dans un camp du M23 le 21 novembre 2021. La date de reprise de la collaboration entre les FARDC et les FDLR est moins claire. Les FDLR étaient présentes à une réunion de coordination entre les groupes armés et les FARDC le 8 mai 2022. Alors que des sources de la Monusco suggèrent que cette collaboration aurait pu commencer dès novembre 2021, avant même l'intervention des RDF, lorsqu'on leur a donné l'occasion

107 *RFI*, "RDC : l'armée congolaise annonce la mort du chef d'un groupe rebelle rwandais", le 10 novembre 2019, disponible sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20191110-rdc-armee-congolaise-annonce-mort-musabimana-jean-michel-africa-rud-fdrl>, consulté le 15 mars 2023

108 *Reagan Miviri avec Hugh Gammon*, "Shabunda et Kalehe, ces territoires de l'est de la RDC où la violence est en baisse", Groupe d'étude sur le Congo, 13 octobre 2022, disponible sur <https://www.congoresearchgroup.org/fr/2022/10/13/shabunda-et-kalehe-ces-territoires-de-lest-de-la-rdc-ou-la-violence-est-en-baisse/>, consulté le 3 mai 2024

109 "Quant à Kalehe, je voudrais ici saluer le savoir-faire de nos Forces armées qui viennent de détruire plus de 95% des bases des forces négatives du CNRD avec un bilan de plus de 1 712 capturés, dont 245 combattants et 10 leaders politiques de ce mouvement néfaste". *Zoom éco*, "RDC : Discours du président de la République sur l'état de la nation en 2019 (intégral)", 13 décembre 2019, <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-discours-du-president-de-la-republique-sur-letat-de-la-nation-en-2019-integral/> consulté le 15 mars 2023

110 Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, rapport final, juin 2021, p. 15.

111 Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, rapport final, 14 juin 2022.

de détailler le soutien des FARDC aux FDLR, ni le gouvernement rwandais ni le M23 n'ont mentionné d'incidents antérieurs à mai 2022. Cette chronologie est également soutenue par le groupe d'experts de l'ONU et par des diplomates en poste à Kinshasa.

Ceci est aussi conforme à un schéma historique : depuis la création des FARDC en 2003, l'armée a opportunément collaboré avec les FDLR lorsqu'elle était menacée par des rébellions soutenues par le Rwanda, mais quand elle n'était pas menacée, elle a également lancé de nombreuses opérations contre le groupe armé. Tout comme les allégations de persécution des Tutsis, l'intensification de la collaboration semble être due à l'intervention des RDF, et non l'inverse.

Les intérêts économiques des pays voisins de l'est de la RDC

La crise dans l'est de la RDC est souvent décrite comme une lutte pour les « *minerais de conflit* »¹¹², avec des groupes armés qui se battent pour contrôler des ressources stratégiques telles que l'étain, le tantale, l'or et le tungstène.

Cela a conduit les diplomates à chercher des solutions à la crise actuelle dans le domaine économique, ceux de l'UE, de la France et des États-Unis débattant de la possibilité d'inciter le Rwanda à investir dans la stabilité par le biais d'investissements économiques. Comme nous le suggérons ci-dessous, les donateurs semblent avoir eu recours à cette approche de la « *carotte* », puisque le « *bâton* » des sanctions ou des réductions de l'aide au Rwanda va à l'encontre de ce qu'ils considèrent comme leurs intérêts nationaux. Toutefois, tout accord économique de ce type sera difficile à mettre en œuvre en raison de la nature du commerce des minerais.

L'or est de loin le minerai le plus important dans ce conflit. La RDC est l'un des principaux producteurs d'or du continent africain – 31 tonnes en 2021¹¹³. En revanche, l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi n'ont que de petits secteurs d'exploitation aurifère. La grande majorité de l'or congolais est cependant exporté en contrebande via ces pays voisins, ce qui prive le gouvernement congolais de revenus vitaux.

Il s'agit de sommes considérables pour ces économies. Depuis 2015, l'or est le premier produit d'exportation du Rwanda – les

112 Christoph N. Vogel, *Conflict Minerals Inc.*, London: Zed Books, 2022.

113 Reuters, "Congo copper, cobalt and gold exports rose in 2021," 22 mai 2023, disponible sur [https://www.reuters.com/world/africa/congo-copper-cobalt-gold-exports-rose-2021-2022-05-24/#:~:text=May%2024%20\(Reuters\)%20%2D%20Democratic,ministry%20data%20showed%20on%20Tuesday](https://www.reuters.com/world/africa/congo-copper-cobalt-gold-exports-rose-2021-2022-05-24/#:~:text=May%2024%20(Reuters)%20%2D%20Democratic,ministry%20data%20showed%20on%20Tuesday), consulté le 3 mai 2024

exportations d'or ont plus que doublé dans les trois dernières années, passant de 363 millions de dollars en 2021 à 882 millions en 2023¹¹⁴. Pour l'Ouganda, il s'agit du principal produit d'exportation depuis 2016, atteignant son point culminant de 59 % des exportations en 2020. Au Burundi, l'or est la principale source de devises depuis 2011, avec un pic de 63 % de l'ensemble des exportations en 2014. Au total, en 2022, environ 2,5 milliards de dollars d'or ont été exportés par ces trois pays¹¹⁵.

Les différents pays de la région sont de plus en plus en concurrence pour les ressources congolaises. L'Ouganda et le Rwanda ont chacun ouvert des raffineries d'or en 2017 et 2019, respectivement, dans le but d'ajouter de la valeur à ces importants flux d'or. De plus, des entreprises politiquement connectées dans chaque pays ont obtenu des contrats miniers en RDC. C'est le cas de la société ougandaise Dott services en 2020 et de la société rwandaise Dither en 2021¹¹⁶.

Depuis le début de la crise du M23, le gouvernement congolais a tenté de contrôler davantage le secteur aurifère en créant une nouvelle société, Primera Gold, avec des partenaires émiratis¹¹⁷. Le contrat confère au groupe Primera le droit exclusif d'exporter l'or extrait de manière artisanale à un taux douanier de 0,25 % pendant 25 ans, ce qui est bien inférieur aux 10 % que doivent payer les autres opérateurs. Cette situation a suscité des critiques selon lesquelles cette approche ne profiterait qu'à un petit groupe de personnes et ne contribuerait pas à la croissance de l'emploi ni aux recettes publiques. En 2023, Primera a indiqué qu'elle avait exporté pour 300 millions de dollars d'or, une nette augmentation par rapport aux années précédentes, mais qui reste très modeste par rapport aux exportations des pays voisins¹¹⁸.

Ce commerce est complexe. Aucun de ces pays voisins ne contrôle directement les mines d'or du Congo. Au lieu de cela, les

114 International monetary fund, *IMF Country Report No. 23/422*, 18 décembre 2023, disponible sur <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/12/18/Rwanda-2023-Article-IV-Consultation-Second-Reviews-Under-the-Policy-Coordination-Instrument-542581>, consulté le 3 mai 2024

115 Statistiques de l'United Nations Commodity Trade Statistics Database, disponibles sur <http://comtrade.un.org>.

116 Groupe d'études sur le Congo (GEC) et Ebuteli, *L'opération Shujaa de l'Ouganda en République démocratique du Congo*, 14 juin 2022, disponible sur <https://www.congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2022/06/rapport-gec-ebuteli-operation-shujaa-ouganda-rdc-combattre-adf-ou-securiser-economic-interests.pdf>, consulté le 3 mai 2024

117 *Radio Okapi*, La RDC et les Emirats Arabes Unis signent un contrat pour lutter contre la fraude minière, le 13 décembre 2022, disponible sur <https://www.radiookapi.net/2022/12/13/actualite/economie/la-rdc-et-les-emirats-arabes-unis-signent-un-contrat-pour-lutter#:~:text=mini%C3%A8re%20%7C%20Radio%20Okapi-,La%20RDC%20et%20les%20Emirats%20arabes%20unis%20signent%20un,lutter%20contre%20la%20fraude%20mini%C3%A8re&text=La%20RDC%20et%20les%20%C3%89mirats,lutter%20contre%20la%20fraude%20mini%C3%A8re>, consulté le 17 avril 2023

118 Division Provinciale des Mines et Géologie, Province du Sud-Kivu, *Rapport annuel 2023*

négociants font passer de grandes quantités d'or en contrebande à travers la frontière, parfois avec la complicité de responsables sécuritaires congolais. Le commerce profite d'un État congolais qui a à la fois des taxes élevées et un contrôle faible ; les États voisins profitent du désordre congolais. Bien que le lien entre ces rackets et l'escalade du M23 ne soit pas tout à fait clair, ce type d'engagement économique bénéficie de la protection politique et de la capacité des pays voisins à projeter leur pouvoir et leur influence.

L'Ouganda et le M23 : duplicité ou multiplicité ?

Un aspect du conflit semble particulièrement incohérent. Pourquoi les autorités ougandaises ont-elles facilité les attaques du M23 contre les FARDC alors qu'elles collaborent avec l'armée congolaise dans le cadre de l'opération Shujaa ? Cela semble d'autant plus surprenant que le Rwanda semble avoir initialement soutenu le M23 pour s'opposer aux intérêts de l'Ouganda en RDC.

Les officiels congolais ont expliqué ces contradictions par la « duplicité » ougandaise, selon les termes de Christophe Mbose, le président de l'Assemblée nationale¹¹⁹. Cependant, cela n'explique pas pourquoi l'UPDF est intervenue en mars 2022 contre le M23 pour protéger le matériel de construction routière à Bunagana. Une partie de l'explication réside probablement dans l'enchaînement de ces événements : le M23 a agi contre les intérêts de l'Ouganda pendant une période (novembre 2021 - mars 2022) où les relations entre l'Ouganda et le Rwanda étaient encore tendues, avant que ces pays ne trouvent un terrain d'entente et commencent progressivement à soutenir conjointement le M23, à partir d'avril 2022.

En outre, l'État ougandais ne doit pas être considéré comme une entité unie et cohérente. Depuis le début de la crise, le gouvernement ougandais a montré des contradictions internes. Par exemple, selon le groupe d'experts de l'ONU, le recrutement pour le M23 a commencé à la fois dans le camp de réfugiés de Bihanga, géré par le gouvernement ougandais, et au Rwanda au début du mois de novembre 2021, ce qui suggère un certain degré de complicité de la part des deux gouvernements depuis le début¹²⁰.

119 *Actualite.cd*, "L'Assemblée nationale accuse le fils de Museveni d'avoir trahi la RDC et annonce la suspension du processus de ratification des accords signés avec l'Ouganda", 14 juin 2022, disponible sur <https://actualite.cd/2022/06/14/lassemblee-nationale-accuse-le-fils-de-museveni-davoir-trahi-la-rdc-et-annonce-la>, consulté le 3 mai 2024

120 Le groupe a notamment recueilli des témoignages d'anciens combattants indiquant qu'ils ont été recrutés au Rwanda le 10 novembre 2021 et transférés d'abord à Kisoro en Ouganda, puis dans les camps du M23 au Mont Sabyinyo, ou directement dans les camps du M23. Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, *Mise à jour confidentielle : juillet 2022*.

Le souvenir des affrontements brutaux avec le Rwanda sur le sol congolais, en particulier à Kisangani en 2000¹²¹, et les batailles par procuration menées par des groupes rebelles concurrents en Ituri en 2001-2004 suscitent encore le ressentiment d'une partie importante de l'UPDF¹²². À l'inverse, le général Muhoozi Kainerugaba, fils du président ougandais et commandant des Forces de défense, ne cache pas son admiration pour Paul Kagame, qu'il appelle publiquement « tonton »¹²³. C'est par son intermédiaire, et à la suite d'un premier voyage à Kigali le 22 janvier 2022, que les relations entre les deux pays se sont dégelées¹²⁴. Le voyage suivant de Kagame en Ouganda a été effectué à l'occasion de l'anniversaire de Muhoozi, le 26 avril 2022¹²⁵.

Muhoozi se positionne comme un successeur potentiel de son père¹²⁶ au pouvoir, ce qui a créé des tensions avec d'autres membres de l'élite, qui s'opposent au principe d'une succession dynastique, veulent le poste eux-mêmes, ou le jugent inadéquat. Muhoozi n'a pas non plus caché sa sympathie pour le M23, notamment via son compte X (anciennement Twitter)¹²⁷. Ces réseaux concurrents au sein de l'appareil sécuritaire ougandais pourraient expliquer les contradictions apparentes de l'implication ougandaise.

La situation politique interne constitue aussi un facteur important. Le gouvernement essaie de concentrer l'attention du public et de l'armée sur les ADF, qui sont tenues pour responsables d'une grande partie de l'insécurité au cours de cette période. Des élections générales ont eu lieu en Ouganda en janvier 2021,

121 *Libération*, "La guerre reprend à Kisangani. Ougandais et Rwandais se sont affrontés vendredi au Congo-Kinshasa", 6 mai 2000 disponible sur https://www.liberation.fr/planete/2000/05/06/la-guerre-recommence-a-kisangani-ougandais-et-rwandais-se-sont-affrontes-vendredi-au-congo-kinshasa_324553/#:~:text=Ougandais%20et%20Rwandais%20se%20ont%20affront%C3%A9s%20vendredi%20au%20Congo%2DKinshasa.,-par%20Stephen%20Smith&text=semaines%20autour%20de%20Kisangani%2C%20la,%2C%20tiennent%20le%20centre%2Dville., consulté le 15 juillet 2024

122 A ce sujet, lire par exemple Michela Wrong, *Do Not Disturb: The Story of a Political Murder and an African Regime Gone Bad*, HarperCollins, 2021

123 *RFI*, "Rwanda : Paul Kagame reçoit le général Muhoozi Kainerugaba, fils du président ougandais", 22 janvier 2022, disponible sur <https://www.rfi.fr/afrique/20220122-rwanda-paul-kagame-re%C3%A7oit-le-g%C3%A9n%C3%A9ral-muhoozi-kainerugaba-fils-du-pr%C3%A9sident-ougandais> consulté le 15 juillet 2024

124 *Idem*

125 *Jeune Afrique*, "Ouganda-Rwanda : Muhoozi fête son anniversaire en grande pompe, et avec Kagame", 26 avril 2022, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/1342376/politique/ouganda-rwanda-muhoozi-fete-son-anniversaire-en-grande-pompe-et-avec-kagame/>, consulté le 3 mai 2024

126 Voir par exemple Sam Wilkins et Richard Vokes, Museveni's first son Muhoozi: clear signals of a succession plan in Uganda, *The Conversation* 22 mai 2022, disponible sur <https://theconversation.com/musevenis-first-son-muhoozi-clear-signals-of-a-succession-plan-in-uganda-181863>, consulté le 15 mars 2022

127 Par exemple, le 6 novembre 2022, il a tweeté : "As for M23, I think it is very, very dangerous for anybody to fight those brothers of ours. They are NOT terrorists! They are fighting for the rights of Tutsi in DRC", ce qui pourrait être traduit par "En ce qui concerne le M23, je pense qu'il est très, très dangereux pour quiconque de se battre contre ceux qui sont nos frères. Ce ne sont PAS des terroristes ! Ils se battent pour les droits des Tutsis en RDC", <https://twitter.com/mkainerugaba/status/1589297945283002372>, consulté le 7 mars 2023.

entraînant d'importants troubles et l'arrestation répétée de Bobi Wine, le principal candidat de l'opposition. En amont de l'opération Shujaa, le pays était en proie à une insécurité grandissante visant des personnalités politiques et militaires et dont les autorités étaient promptes à attribuer la responsabilité aux ADF.

Début juin, par exemple, des hommes armés non identifiés ont tiré sur la voiture du ministre des Transports et ancien chef de l'UPDF, le général Edward Katumba Wamala, le blessant grièvement et tuant sa fille et son chauffeur¹²⁸. Un mois après l'attaque, qui ne fut pas revendiquée, la police annonça avoir mis la main sur ses auteurs qu'elle désigna comme membres de l'ADF¹²⁹. La mort en août 2021 d'un autre officier de l'UPDF, le général Paul Lokech, a aussi été liée aux ADF, contrairement aux rapports médicaux qui auraient établis qu'il s'agissait de mort naturelle¹³⁰. Le président Museveni annonça que les services de sécurité avaient déjoué un plan des ADF visant à perpétrer un attentat contre les milliers de personnes venues aux funérailles du général Kileleshwa à Pader dans le nord de l'Ouganda. L'oraison funèbre qu'il prononça à l'occasion présentait l'Est de la RDC comme une situation sécuritaire désespérée et une menace existentielle à l'Ouganda¹³¹.

Le Rwanda et la communauté internationale

Les deux précurseurs de l'actuel M23 - le M23 de 2012-2013 et le CNDP - ont été démantelés lorsque le Rwanda a pris des mesures décisives à la suite de pressions internationales. En 2009, le gouvernement rwandais a arrêté Laurent Nkunda et a forcé le CNDP à intégrer les FARDC ; en 2013, il a brusquement retiré son soutien et a permis au M23 de s'effondrer sous la pression des FARDC et de la Brigade d'intervention de la force de l'ONU.

Il est frappant de constater que même si tous les principaux donateurs occidentaux ont publiquement condamné le soutien du Rwanda au M23 - à l'exception du Royaume-Uni - cette fois-ci, peu de pressions ont été exercées sur le gouvernement rwandais. Par contraste, en 2013, les donateurs ont suspendu une aide de 240

128 Halima Athumani, "Ex Uganda Army Commander Survives Apparent Assassination Attempt", VOA, 1er juin 2021, disponible sur https://www.voanews.com/a/africa_ex-uganda-army-commander-survives-apparent-assassination-attempt/6206478.html, consulté le 3 mai 2024

129 UBC Television Uganda, "We now have the right assailant in the botched assassination of Gen. Katumba" - Police", 1er juillet 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=FUNio8T2zEU>, consulté le 3 mai 2024

130 The Independent, "Gen Paul Lokech; Lion of Mogadishu dies at 55", le 2 septembre 2021, disponible sur <https://www.independent.co.ug/gen-paul-lokech-lion-of-mogadishu-dies-at-55/#>, consulté le 3 mai 2024

131 Monitor, "We're planning to attack ADF terrorists in DR Congo - Museveni", 28 août 2021, disponible sur <https://www.monitor.co.ug/uganda/news/national/we-re-planning-to-attack-adf-terrorists-in-dr-congo-museveni-3528446>, consulté le 3 mai 2024

millions de dollars, ce qui a contribué à la perte par le Rwanda de 3 points de croissance du PIB cette année-là¹³².

Cette absence de mesures concrètes est surprenante, étant donné que le Rwanda est très dépendant de l'aide et donc vulnérable aux pressions étrangères. Selon la Banque mondiale, le Rwanda a reçu 1,25 milliard de dollars d'aide publique au développement en 2021, ce qui équivaut à 74 % des dépenses du gouvernement central¹³³.

Et pourtant, malgré les dénonciations, la position du Rwanda dans les affaires mondiales et la diplomatie n'a pas été affectée. De nombreux événements prestigieux ont été organisés à Kigali pendant l'escalade du M23, auxquels ont participé des chefs d'État et des chefs d'entreprise, notamment la réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth (juin 2022), la conférence du Forum africain de la philanthropie (octobre 2022)¹³⁴, le congrès mondial de la FIFA (mars 2023). Entre-temps, Paul Kagame a été désigné comme l'un des Africains les plus influents par le magazine *New African* et a été invité à s'exprimer au Forum économique du Qatar (mai 2023) et au sommet du G20 à Bali (novembre 2022). Les recettes touristiques et les investissements directs étrangers ont atteint des niveaux records en 2022¹³⁵.

Comment le Rwanda a-t-il pu éviter l'impact des pressions étrangères, malgré sa dépendance à l'aide ? Le degré auquel le Rwanda a pu tirer parti de sa puissance militaire pour devenir un allié important en Afrique est certainement parmi les raisons. Au Mozambique, le déploiement des RDF a permis de déloger un groupe djihadiste local de la ville stratégique de Mocímboa da Praia. Cette région abrite certains des plus grands projets de gaz naturel liquéfié d'Afrique. En mars 2021, TotalEnergies, la plus grande entreprise française en termes de chiffre d'affaires, avait dû suspendre ses activités dans cette région. D'autres grandes entreprises de combustibles fossiles, dont Eni et BP, ont également d'importants investissements dans la région. Ces projets ont pris encore plus d'importance en raison de la crise ukrainienne, qui a contraint les pays européens à remplacer le gaz russe par d'autres

132 P. Behuria, "Entre le capitalisme de parti et les réformes de marché - comprendre les différences sectorielles au Rwanda", *The Journal of Modern African Studies*, 53(3), 415-450, 2015

133 Données de la Banque mondiale, disponibles sur <https://data.worldbank.org/indicator/DY.ODA.ODAT.XP.ZS?locations=RW>, consulté le 10 juillet 2023.

134 Paul Kagame a été invité en sa qualité de président du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad).

135 Emmanuel Ntirenganya, "Rwanda Tourism Revenue More Than Doubled to U.S.\$445 Million in 2022," *The New Times*, 6 mai 2023 disponible sur <https://www.newtimes.co.rw/article/7283/news/tourism/rwanda-tourism-revenue-more-than-doubled-to-445m-in-2022>, consulté le 15 juillet 2024 ».

sources¹³⁶. En novembre 2022, en pleine crise du M23, l'UE a annoncé qu'elle financerait à hauteur de 20 millions d'euros le déploiement de la RDF au Mozambique ; au moment de la publication, elle était en train de discuter un autre financement de la même taille. En avril 2024, à la veille du 30e anniversaire du génocide rwandais, le gouvernement français a annoncé un financement de 400 millions d'euros pour la santé, l'environnement et l'éducation¹³⁷.

Les RDF ont également été déployées en République centrafricaine, à la fois dans le cadre de la mission de l'ONU depuis 2014 et dans le cadre d'une mission bilatérale depuis décembre 2020¹³⁸. Elles se sont avérées importantes pour soutenir son fragile gouvernement, protéger les civils et faire contrepoids aux entreprises de sécurité privées russes¹³⁹. Ce dernier point est important pour les pays occidentaux inquiets de l'influence de Moscou en Afrique. En avril 2023, le Rwanda a également promis d'envoyer des soldats au Bénin dans le cadre d'un accord avec le gouvernement de ce pays¹⁴⁰.

Outre ces déploiements bilatéraux, le Rwanda est également le quatrième fournisseur de soldats de la paix au monde, bien qu'il soit l'un des pays les plus pauvres et les plus petits, et a déployé des troupes dans des missions de maintien de la paix au Soudan du Sud, en République centrafricaine et au Soudan.

Pour le Royaume-Uni, d'autres considérations entrent également en ligne de compte. Les dirigeants des deux grands partis ont des liens personnels étroits avec Paul Kagame – le ministre d'Etat chargé du développement et de l'Afrique du gouvernement de Rishi Sunak, Andrew Mitchell, a des liens de longue date avec le Rwanda¹⁴¹. En 2012, le dernier jour de son mandat de secrétaire d'État au développement international, il avait déjà pris la décision controversée de rétablir l'aide à hauteur de 24 millions de dollars au Rwanda, malgré son soutien au M23¹⁴².

136 Pour un résumé du rôle stratégique du Rwanda, voir par exemple *Strategic Comments*, "Rwanda's ambitions as a security provider in Sub-Saharan Africa", 2022, 28:6, vi-viii, DOI : 10.1080/13567888.2022.2142378.

137 Moïse Bahati, "France, Rwanda sign €400M partnership agreement," *The New Times*, 6 avril 2024, disponible sur <https://www.newtimes.co.rw/article/15789/news/economy/france-rwanda-sign-400m-partnership-agreement>, consulté le 15 juillet 2024.

138 *International Crisis Group*, "Le rôle croissant du Rwanda en République centrafricaine," Briefing 191, 7 juillet 2023.

139 Entretien par téléphone avec un fonctionnaire du gouvernement américain, juin 2023.

140 *AFP*, "Rwanda, Benin Discuss Border Security Against Militants," 16 avril 2023, disponible sur <https://www.voanews.com/a/rwanda-benin-discuss-border-security-against-militants-/7052411.html>, consulté le 15 juillet 2024

141 Michela Wrong, "Kagame's Revenge: Why Rwanda's Leader Is Sowing Chaos in Congo," *Foreign Affairs*, 13 avril 2023, disponible sur <https://www.foreignaffairs.com/podcasts/why-rwandas-leader-sowing-chaos-congo>, consulté le 15 juillet 2024.

142 Hélène Mulholland, "Andrew Mitchell faces grilling over Rwandan aid decision," *The Guardian*, 1er novembre 2012,

Plus important que ces liens personnels, un accord de 2022 avait prévu d'envoyer les demandeurs d'asile présents au Royaume-Uni vers le Rwanda pour qu'ils y soient traités. Le Royaume-Uni a versé 240 millions de livres (310 millions de dollars)¹⁴³ au Rwanda pour ce projet et s'est engagé à prendre en charge les coûts de traitement et de rétention des demandeurs d'asile. Un tribunal a bloqué l'accord, mais le gouvernement de Rishi Sunak a tenté de contourner la décision en adoptant une loi au parlement¹⁴⁴.

En fin de compte, la crise en RDC n'est pas assez grave ou publique, et l'importance du Rwanda est trop grande pour que les donateurs prennent des mesures décisives. Alors que les dirigeants du gouvernement et du Congrès américains ont été particulièrement fermes dans leur condamnation du soutien rwandais, les fonctionnaires américains ont déclaré au GEC/Ebuteli que sans le soutien de l'Europe, et face au refus des membres des institutions américaines d'aide et de défense, ils peuvent difficilement imposer des coûts matériels au Rwanda. Ils affirment aussi qu'en dépit de son rôle négatif dans l'Est de la RDC, le Rwanda est perçu par leur gouvernement comme fonctionnel et obtenant des résultats, ce qui tranche avec l'État congolais, souffrant d'un déficit de crédibilité¹⁴⁵.

Toutefois, le 24 août 2023 le gouvernement américain a imposé des sanctions contre le général de brigade Andrew Nyamvumba, qui dirigeait les opérations de la 3e division des RDF. Une semaine plus tard, le même général a été promu par le président Kagame. Le général James Kabarebe, qui avait été cité par le Groupe d'experts de l'ONU pour son rôle dans le soutien rwandais au M23, se trouve dans une situation similaire. Le 27 septembre 2023, il a été nommé au poste de ministre d'État aux affaires étrangères, chargé de la coopération régionale. L'UE a sanctionné des militaires rwandais moins gradés (le capitaine Jean-Pierre Niragire, alias Gasasira, qui a commandé les forces spéciales des RDF dans la région du Nord-Kivu, en juillet 2023¹⁴⁶, puis le colonel Augustin Migabo, en juillet 2024¹⁴⁶).

disponible sur <https://www.theguardian.com/politics/2012/nov/01/andrew-mitchell-grilling-rwanda-aid>, consulté le 15 juillet 2024.

143 BBC, We don't have to repay UK for axed deal - Rwanda, 10 juillet 2024.

144 Le parti conservateur de Rishi Sunak a été battu lors de l'élection législative de juillet 2024. Son successeur, le travailliste Keir Starmer, a affirmé que le plan de déportation avec le Rwanda était maintenant « mort et enterré » BBC, Starmer confirms Rwanda deportation plan 'dead', 6 juillet 2024.

145 Entretien avec deux fonctionnaires du gouvernement américain, à Kinshasa et Washington, DC, juin 2023.

146 *Democratic Republic of the Congo: EU lists nine individuals and one entity, 26 juillet 2024, disponible sur <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/07/26/democratic-republic-of-the-congo-eu-lists-nine-individuals-and-one-entity/>.*

L'approche congolaise : le conflit comme mode de gouvernance

L'approche de Tshisekedi vis-à-vis du conflit a été autant axée sur la gestion de son propre appareil de sécurité que sur les combats à l'Est. Pour le comprendre, il suffit de se rappeler les premiers moments de son administration, son investiture du 24 janvier 2019. Portant un gilet pare-balles sous son costume, il a failli s'évanouir dans la chaleur de la capitale et a dû brièvement interrompre la cérémonie. Cette scène était emblématique de sa vulnérabilité à l'époque. Après tout, il n'avait été déclaré vainqueur des élections que grâce à un accord avec le président sortant Joseph Kabila, laissant Tshisekedi dépendant de son prédécesseur. Pendant les deux premières années du mandat de Tshisekedi, la coalition de Kabila a contrôlé le parlement national et la plupart des parlements et gouvernements provinciaux. C'était certainement le cas de l'appareil de sécurité, qui était dirigé par des officiers et des fonctionnaires nommés par Kabila et où ni Tshisekedi ni son parti, l'UDPS, n'avaient beaucoup de liens historiques.

Le défi sécuritaire de Tshisekedi : gérer sa propre armée

Ce sentiment de vulnérabilité se retrouve dans son approche du secteur de la sécurité. En 2019, la menace existentielle pour Tshisekedi provenait de ses propres forces de sécurité, et non de l'Est rétif, où il était confronté à une prolifération de dizaines de groupes armés aux agendas et aux racines locales. Le M23 était largement en sommeil ; la rébellion la plus meurtrière était celle des ADF, une insurrection islamiste extrêmement brutale mais qui ne contrôlait qu'une petite partie du territoire. Contrairement à son prédécesseur, qui avait nommé les principaux commandants de l'armée au cours des 18 années précédentes, Félix Tshisekedi n'avait aucune expérience militaire et peu de relations au sein de l'appareil de sécurité.

Plutôt que de se lancer immédiatement dans une réforme de son appareil de sécurité, qui aurait pu déclencher une réaction brutale de la part des réseaux de patronage enracinés dans les services de sécurité, le président a procédé avec prudence aux nominations militaires. Par exemple, le président a conservé le général Gabriel Amisi (alias Tango 4) et le général Charles Akili (alias Mundos), tous deux sous le coup de sanctions internationales et soupçonnés de graves violations des droits de l'homme, en les nommant respectivement inspecteur général et inspecteur général adjoint des FARDC. Le contrôle de l'un des principaux organes militaires

chargés de la surveillance a ainsi été confié à des officiers notoirement connus pour leurs abus. Bien qu'il y ait eu quelques poursuites, en particulier contre des officiers de rang inférieur, les abus financiers et les violations des droits de l'homme sont restés monnaie courante.

L'approche de Tshisekedi s'inscrit dans la continuité des attitudes existantes à l'égard du conflit. Depuis Mobutu, les élites politiques de Kinshasa s'inquiètent davantage des dissensions au sein de l'armée que des griefs de la population locale. La guerre dans l'est du Congo est secondaire pour leur survie – les politiciens ne sont généralement pas sanctionnés dans les urnes pour leur négligence de l'est, et les combats dans cette région n'ont pas non plus constitué une menace pour la sécurité de la capitale du pays, située à plus de deux-mille kilomètres, depuis plus de 20 ans. En déployant la majeure partie de l'armée dans l'Est, en maintenant les salaires des officiers à un niveau bas mais en leur accordant des indemnités et des primes discrétionnaires élevées, et en leur donnant carte blanche pour le racket, les élites politiques se sont protégées contre d'éventuels coups d'État et se sont enrichies grâce à des systèmes de pots-de-vin.

Ce système de fragmentation et de clientélisme a été intégré dans l'organisation de l'État, ce qui lui a donné intérêt à la persistance du conflit. On peut, par exemple, l'observer dans la manière dont les membres des services de sécurité sont rémunérés – la rémunération est structurée de telle manière que les officiers ont du mal à prospérer en l'absence de conflit armé. Selon une analyse conduite en 2014, plus de 90 % de la rémunération des officiers dépendait de paiements légaux ou extralégaux directement liés aux opérations militaires. Par exemple, les officiers occupant des postes de commandement recevaient souvent une prime de commandement d'une valeur allant jusqu'à 1 000 dollars par mois, et les officiers de renseignement recevaient parfois un fond secret de renseignement d'une valeur de plusieurs centaines de dollars par mois, mais uniquement s'ils menaient des opérations militaires. Ces paiements n'étaient pas statutaires et étaient effectués à la discrétion des officiers militaires, ce qui renforçait la loyauté individuelle à leur égard¹⁴⁷.

Ces incitations à recourir à des solutions militaires, associées à la tentative de Tshisekedi de gagner la confiance des officiers supérieurs des FARDC, peuvent expliquer en partie pourquoi le président a lancé plusieurs opérations militaires peu après son entrée en fonction, ainsi que les raisons pour lesquelles ces opérations ont échoué. En octobre 2019, il a autorisé les opérations *Zaruba ya*

147 Jason Stearns, *The War That Doesn't Say Its Name*, Princeton University Press, 2022, p. 54-74.

Ituri (« tempête de l'Ituri »¹⁴⁸), suivies peu après d'une offensive de grande envergure contre les ADF. Ces deux opérations ont eu peu de succès en ce qui concerne la stabilisation de la région.

L'état de siège déclaré par Tshisekedi en avril 2021 a également fourni une source de profit pour des dirigeants des FARDC à Kinshasa. Un rapport de la Commission de défense et de sécurité de l'Assemblée nationale a indiqué que sur les « 37 millions de dollars mis à disposition en mai [2021] pour les urgences de l'état de siège », 53% étaient allés aux officiers de l'état-major général à Kinshasa, n'atteignant jamais l'Est¹⁴⁸.

En même temps, le budget de la défense a augmenté de façon spectaculaire. Des dépassements budgétaires importants ont eu lieu en 2022¹⁴⁹, et le budget de 2023 a été triplé par rapport à celui de 2022 pour atteindre 1,5 milliard de dollars, soit 10 % des dépenses publiques prévues¹⁵⁰. Dans sa nouvelle loi sur l'armée, le parlement a également prévu de maintenir un niveau de dépenses comparable de plus d'un milliard de dollars par an entre 2022 et 2025¹⁵¹.

L'état de siège a également offert des opportunités économiques aux officiers déployés à l'Est, car les autorités civiles ont été remplacées par les militaires. Ils ont soit pris le contrôle directement, soit pu exercer une influence sur les douanes, la collecte des impôts, les marchés publics et le secteur de la justice¹⁵².

L'armée n'a pas été en mesure d'endiguer l'avancée des troupes du M23 et des RDF. Cette faiblesse a poussé le gouvernement à faire appel à des sociétés militaires privées pour former leurs troupes et utiliser des avions de chasse. Plus inquiétant encore, le gouvernement congolais semble déterminé à s'appuyer sur des groupes armés mentionnés précédemment.

148 Commission Défense et Sécurité de l'Assemblée nationale, *Rapport de synthèse des auditions sur l'évaluation de l'état de siège*, août 2021.

149 Le budget de la défense pour 2022 avait déjà été dépassé de 3 % au bout de 10 mois. A cela s'ajoutent les dépenses hors budget, sont mal connues. Voir par exemple *DeskEco*, "RDC : le budget de la défense explose à plus de 500 millions USD à fin octobre 2022, dépassant les prévisions de 3%" 18 novembre 2022 <https://deskeco.com/2022/11/18/rdc-le-budget-de-la-defense-explose-plus-de-500-millions-usd-fin-octobre-2022-en-depassement-de-3>, consulté le 3 mai 2024

150 *ZoomEco*, "RDC : accru de plus de 300%, le budget des secteurs de la Défense et de la Sécurité atteindrait 1,5 milliard USD en 2023", le 7 novembre 2022, <https://zoom-eco.net/a-la-une/rdc-accru-de-plus-de-300-le-budget-des-secteurs-de-la-defense-et-de-la-securite-atteindrait-15-milliard-usd-en-2023/>, consulté le 17 avril 2023

151 *Onu Info*, "En RDC, les déploiements de force doivent être accompagnés de mesures non militaires, déclare l'envoyé de l'ONU", 30 septembre 2022, disponible sur <https://news.un.org/fr/story/2022/09/1128447>, consulté le 17 avril 2023

152 Fred Bauma, "État de siège ou dysfonctionnement de l'État au Nord-Kivu," Blog Ebuteli, 22 juillet 2021.

La stratégie régionale de sécurité de Tshisekedi : l'échec du rapprochement

Tshisekedi arrive au pouvoir en 2019 redevable auprès des puissances régionales et avec une faible légitimité. Après l'annonce des résultats de l'élection, l'UA, alors sous la présidence tournante de Paul Kagame, a déclaré avoir « de sérieux doutes sur la conformité des résultats provisoires », demandant au gouvernement d'attendre pour proclamer les résultats définitifs¹⁵³.

Finalement, l'UA a fait marche arrière après d'intenses négociations diplomatiques¹⁵⁴. Les Etats-Unis ont également reconnu cette victoire, ce qui a été un élément clé de légitimation pour le nouveau président congolais¹⁵⁵. Cela a créé des liens de redevabilité entre le nouveau président et les pays qui ont reconnu sa victoire.

Pour contrebalancer l'influence de Kabila, Tshisekedi a entrepris de cultiver ses propres réseaux dans la région. Tshisekedi a renforcé ses liens avec l'Ouganda, le Rwanda et le Kenya, où il avait déjà d'importantes relations avant les élections de 2018. En 2019, il a demandé à rejoindre la Communauté de l'Afrique de l'Est, une démarche que de nombreuses personnes autour du président ont considérée comme une tentative d'obtenir un contrepoids à la SADC, où Kabila avait des liens historiques. Cette démarche a conduit à une intensification des liens économiques avec le Kenya, le Rwanda et l'Ouganda, en particulier. En 2020, la société kényane Equity Bank a acquis la *Banque commerciale du Congo* (BCDC), l'une des plus grandes banques du pays. En avril 2022, vingt-six entreprises kényanes se sont engagées à investir jusqu'à 1,6 milliard de dollars en RDC¹⁵⁶.

Tshisekedi était particulièrement déterminé à cultiver de bonnes relations avec le Rwanda. L'un de ses premiers voyages à l'étranger a eu lieu à Kigali en mars 2019, où il s'est recueilli au mémorial du génocide¹⁵⁷ et a conclu une série d'accords économiques, par

153 *France 24*, "L'Union africaine demande "la suspension de la proclamation des résultats définitifs" en RD Congo", le 18 janvier 2019, disponible sur <https://www.france24.com/fr/20190118-rd-congo-union-africaine-demande-suspension-proclamation-resultats-definitifs> , consulté le 3 avril 2023

154 *Jeune Afrique*, "Élection présidentielle en RDC : pourquoi l'Union africaine a rétropédalé", le 22 janvier 2019, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/712638/politique/presidentielle-en-rdc-pourquoi-lunion-africaine-a-retropedale/>, consulté le 8 février 2023

155 *Jeune Afrique*, "Pour Tibor Nagy, la RDC vient de connaître "la meilleure élection" de son histoire", le 4 mars 2019, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/744661/politique/pour-tibor-nagy-la-rdc-vient-de-vivre-la-meilleure-election-de-son-histoire/> consulté le 8 février 2023

156 *Equity Group*, "Equity Group announces a total \$1.6Billion DR Congo investment commitments by 26 Kenyan Companies," 12 avril 2022.

157 *Le Figaro*, "Rwanda : Tshisekedi au mémorial du génocide à Kigali", 25 mars 2019, disponible sur <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/rwanda-tshisekedi-au-memorial-du-genocide-a-kigali-20190325>, consulté le 15 mars 2023

exemple avec la compagnie aérienne RwandAir¹⁵⁸ et entre une société rwandaise proche du parti au pouvoir et la société minière parapublique congolaise *Société aurifère du Kivu et du Maniema* (Sakima)¹⁵⁹.

En dehors du rapprochement avec le Rwanda mentionné ci-dessus, la RDC s'est rapprochée de l'Ouganda, comme détaillé précédemment, d'abord avec le projet de réhabilitation des routes reliant les principales villes de la province du Nord-Kivu, puis avec l'opération Shujaa. Pourtant, ce rapprochement entre la RDC et l'Afrique de l'Est n'a pas empêché la crise du M23 de se développer, ni ne lui a fourni des alliés fiables pour négocier la fin du conflit. Comme décrit ci-dessus, le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi ont tous jugé nécessaire de projeter une force militaire en RDC, créant une concurrence qui a éclaté en violence avec le M23.

Obsolescence de la Monusco et désengagement de la communauté internationale

Après 23 ans de présence en RDC, la mission de maintien de la paix de l'ONU a atteint un point d'inflexion. La crise du M23 a exacerbé sa baisse de popularité et a mis en évidence sa marginalisation politique. Alors que le Conseil de sécurité de l'ONU et le Département des opérations de maintien de la paix ont acté, en 2020, une réduction des effectifs et le principe d'un départ progressif de la mission, elle est soumise à une pression accrue en raison de la résurgence du M23.

Le principal défi auquel la mission est confrontée depuis plus d'une décennie est de savoir comment réduire les conflits en l'absence d'un processus de paix et compte tenu des relations tendues qu'elle entretient avec le gouvernement hôte. Historiquement, la mission a eu le plus d'impact lorsqu'elle a été en mesure de négocier et d'aider à la mise en œuvre d'un processus politique, comme elle l'a fait avec succès lors des processus de paix de Lusaka et de Sun City entre 1999 et 2006. Depuis lors, malgré la prolifération des groupes armés et l'augmentation spectaculaire des déplacements internes, il n'y a pas eu de processus de paix global. L'accord-cadre d'Addis-Abeba de 2013 avait l'ambition de tracer une voie

158 Rwandair a notamment ouvert des lignes vers Kinshasa, Lubumbashi et Goma après l'arrivée au pouvoir de Félix Tshisekedi. Elles seront fermées en mai 2022 par le gouvernement congolais en guise de représailles contre le Rwanda. *Airjournal*, "Rwandair ouvre deux routes vers la RDC", 14 septembre 2021, disponible sur <https://www.air-journal.fr/2021-09-14-rwandair-ouvre-deux-routes-vers-la-rdc-5230438.html>, consulté le 3 mai 2024, *Actualite.cd*, "La RDC confirme le soutien de Kigali au M23 et annonce notamment la suspension des vols de Rwandair sur son territoire et la convocation de l'ambassadeur rwandais", 28 mai 2022, disponible sur <https://actualite.cd/2022/05/28/la-rdc-confirme-le-soutien-de-kigali-au-m23-et-annonce-espacially-la-suspension-des-vols>, consulté le 17 avril 2023

159 "Protocole d'accord de coopération entre Sakima SA et Dither Ltd, signé à Goma le 26 juin 2021 en marge de la visite du président rwandais Paul Kagame".

à suivre, mais après la défaite du M23, le gouvernement congolais n'a pas poursuivi les réformes internes prévues et n'a pas permis à la Monusco de jouer un rôle majeur.

En l'absence d'un processus politique susceptible de s'attaquer aux principales causes structurelles de l'instabilité – par exemple, la réforme du secteur de la sécurité, la prédation des ressources congolaises par des acteurs locaux et étrangers, la réconciliation communautaire, la justice pour les crimes passés et la réforme agraire – la Monusco a été largement confinée au monitoring des droits de l'homme, à la fourniture d'une logistique et à des opérations militaires visant à protéger les civils. Sur ce dernier point, ses relations avec le gouvernement ont oscillé entre l'antagonisme et la collaboration, le gouvernement ayant parfois interrompu toutes les opérations conjointes à la suite des critiques de la Monusco concernant ses abus. La mission s'est également montrée réticente à faire usage de son pouvoir de persuasion – les trois derniers chefs de mission ont largement considéré que la diplomatie en coulisses était plus efficace que des condamnations publiques fermes du gouvernement.

Un certain nombre d'autres problèmes ont entravé l'efficacité de la Monusco.

La précédente rébellion du M23 en 2012-2013 avait entraîné le déploiement de la FIB, composée de troupes tanzaniennes, sud-africaines et malawites. Après avoir contribué à la défaite de la rébellion en 2013, la force a été restructurée pour réduire la domination des pays d'Afrique australe – les contingents kenyans et népalais l'ont rejointe en 2021 et 2022, respectivement. Pour faire face aux massacres persistants perpétrés par les ADF, principale menace pour la sécurité du pays entre 2014 et 2021, elle a mis en place des forces de réaction rapide plus mobiles et capables de répondre rapidement aux attaques des ADF. Cette reconfiguration n'était cependant pas adaptée aux tactiques conventionnelles employées par le M23 et les RDF. En tout état de cause, à la veille de la réapparition du M23, la brigade d'intervention était principalement déployée dans le nord du Nord-Kivu et en Ituri, loin de cette nouvelle ligne de front.

L'invasion russe de l'Ukraine en février 2022 a encore affaibli la mission, conduisant au rapatriement de ses membres ukrainiens et de leurs équipements, y compris leurs Mi-17, privant la mission d'un tiers de ses hélicoptères¹⁶⁰. Enfin, le M23 semble avoir ciblé intentionnellement les casques bleus, notamment lors de l'attaque

160 *Lignes de défense*, "En RDC, la Monusco perd ses soldats ukrainiens et leurs huit hélicoptères", 21 mars 2022, disponible sur <https://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/archive/2022/03/16/monusco-22895.html>, consulté le 7 mars 2023



d'un hélicoptère Puma le 29 mars 2022. Son crash a causé la mort de huit casques bleus – le bilan le plus lourd pour la Monusco depuis 2017.

La cheffe de la Monusco, Bintou Keïta, le 29 juin 2022, puis son porte-parole le 13 juillet, et enfin le Secrétaire général de l'ONU le 19 septembre, ont sans doute pensé à ces faits en affirmant que la mission n'était pas équipée pour faire face à une « armée conventionnelle »¹⁶¹. Alors que l'intention de ces déclarations était probablement d'attirer l'attention sur le soutien du Rwanda au M23, elles n'ont fait que détériorer davantage l'image de la mission auprès des Congolais, en s'abstenant de mentionner publiquement le Rwanda. La popularité de la mission, déjà faible, a encore chuté au cours de cette période – le nombre de personnes ayant une opinion favorable de la mission est passé de 70 % en mars 2019 à 42 % en janvier 2022 et à seulement 23 % en janvier 2023¹⁶².

Le gouvernement, en revanche, n'a pas hésité à exalter l'opinion publique à des fins politiques. Suite à l'avancée rapide des rebelles dans le Nord-Kivu, des manifestations ont été organisées, largement axées sur les piètres performances de la Monusco et non sur celles des FARDC, qui sont les principales responsables de la sécurité. Le gouvernement n'a pas fait beaucoup d'efforts pour contenir ces manifestations, qui ont entraîné la mort d'au moins 15 personnes, dont 12 manifestants et trois soldats onusiens¹⁶³. Le gouvernement a également déclaré le porte-parole de la mission *persona non grata*¹⁶⁴ et a publiquement appelé à un plan de retrait accéléré de la mission¹⁶⁵. Cela a encore accru la méfiance entre les FARDC et les casques bleus, qui s'est particulièrement fait sentir dans le partage d'informations opérationnelles.

161 *Politico.cd*, Bintou Keita au Conseil de sécurité de l'ONU : "Le M23 s'est comporté de plus en plus comme une armée conventionnelle que comme un groupe armé", 29 juin 2022, disponible sur <https://www.politico.cd/la-drc-a-la-une/2022/06/29/bintou-keita-au-lonu-security-council-the-m23-sest-behaves-more-and-more-like-a-conventional-army-that-like-an-armed-group.html/111389/> ; Transcription de la conférence de presse de ONE UN en RDC le 13 juillet 2022, disponible sur <https://drcongo.un.org/fr/190056-transcription-de-la-conf%C3%A9rence-de-presse-one-un-en-rdc-du-13-juillet-2022> ; *Actualite.cd*, "RDC-M23 : les propos qui ont valu l'expulsion de Mathias Gillmann confirmés et renforcés par Antonio Guterres", 19 septembre 2022, disponible sur <https://actualite.cd/2022/09/19/rdc-m23-les-propos-qui-ont-gagné-l'expulsion-mathias-gillmann-confirmés-et-renforcés-par> . Tous ces documents ont été consultés le 7 mars 2023.

162 Groupe d'études sur le Congo (GEC) Ebuteli et Berci, *Une majorité de Congolais rejettent la Force régionale de la Communauté d'Afrique de l'Est*, 23 février 2023, disponible sur <https://www.congoresearchgroup.org/wp-content/uploads/2023/02/sondage-note-thematique-ebuteli-ebuteli-force-regionale.docx-1.pdf>

163 *Euronews*, "RDC : 15 morts et plus de 60 blessés lors de manifestations contre l'ONU", le 27 juillet 2022, disponible sur <https://fr.euronews.com/2022/07/27/rdc-15-morts-et-plus-de-60-blessés-lors-de-manifestations-contre-lonu>, consulté le 3 mai 2024

164 *B-One*, RDC : Mathias Gillmann, porte-parole de la MONUSCO *persona non grata* (gouvernement), 3 août 2022, disponible sur <https://b-onetv.cd/rdc-mathias-gillmann-porte-parole-de-la-monusco-persona-non-grata-gouvernement/>, consulté le 15 mars 2023

165 *french.news.cn*, "RDC : le gouvernement décide de réévaluer l'accord sur le retrait de la MONUSCO", 3 août 2022, disponible sur <https://french.news.cn/20220803/ad024d19d1ee4bcf878d2e5bc4cb5e01/c.html>, consulté le 15 mars 2023

La mission a entamé un retrait en trois phases de ses 15 000 soldats, en commençant par la province du Sud-Kivu, où elle a retiré ses soldats en juin 2024¹⁶⁶, ne laissant que des déploiements dans le Nord-Kivu et l'Ituri. Le Conseil de sécurité n'a pas fixé de date limite pour le retrait des forces restantes. Il doit maintenant décider si la mission soutiendra le déploiement du SAMIDRC, qui a eu du mal à trouver suffisamment de troupes, d'équipements et de financements.

¹⁶⁶ Le Monde, "RDC : la Monusco quitte le Sud-Kivu après vingt-cinq ans de service", 2 juillet 2024, disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2024/07/02/rdc-la-monusco-quitte-le-sud-kivu-apres-vingt-cinq-ans-de-service_6246139_3212.html#:~:text=Apr%C3%A8s%20vingt%2Dcinq%20ans%20de%20pr%C3%A9sence%20en%20R%C3%A9publique%20d%C3%A9mocratique%20du,dans%20l%27est%20du%20pays., consulté le 15 juillet 2024



Conclusion et recommandations

Le conflit du M23 s'est enlisé dans une impasse violente, avec peu d'espoir de résolution dans l'immédiat. À la mi-2024, les rebelles s'étaient emparés d'une grande partie de la province du Nord-Kivu, déplaçant des centaines de milliers de personnes et en tuant des centaines. Ils ont suscité une réponse maladroite de la part du gouvernement congolais, qui a soutenu des groupes armés et des milices, dont la plupart recrutent au sein de leurs communautés ethniques, rendant le conflit encore plus dévastateur pour les communautés locales et encore plus insoluble.

Malgré cette escalade, il n'y a pas de processus de paix fonctionnel. Les processus de Nairobi et de Luanda souffrent d'un manque de leadership et de vision pour surmonter les intérêts divergents et les visions du monde opposées des parties. Les Congolais ne veulent pas céder aux exigences de ce qu'ils perçoivent comme une rébellion illégitime soutenue par un pays étranger. Les différents intermédiaires, quant à eux, ne sont pas disposés à exercer les pressions nécessaires pour faire plier le Rwanda ou le M23.

La situation militaire n'est pas meilleure. Les performances des FARDC ont été mitigées, malgré des augmentations budgétaires massives. Cela les a amenées à soutenir des groupes armés et à employer des sociétés de sécurité privées, sans grand succès jusqu'à présent. Entre-temps, deux forces internationales sont présentes dans l'est de la RDC, la Monusco et la SAMIDRC. Aucune de ces forces n'est déployée dans le cadre d'un processus de paix fonctionnel ou bien conçu, ni n'est pour l'instant disposée ou capable à mener l'offensive contre le M23.

Malgré ce sombre scénario, il existe des mesures concrètes qui pourraient être envisagées pour alléger les souffrances des Congolais et progresser vers la résolution de la crise. Cependant, il est important de souligner qu'aucune de ces mesures ne sera possible s'il n'y a pas un plus grand investissement de capital politique en faveur de la paix. Tout comme en 1999, au moment de l'accord de Lusaka, ou en 2002, pour l'accord de Sun City, c'est le moment où le statut du conflit congolais doit être élevé au niveau international. Le type de pression nécessaire sur les gouvernements de Kigali et de Kinshasa ne se fera pas sans investissement beaucoup plus important, financièrement et politiquement, de la part de pays tels que les États-Unis, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Afrique du Sud, le Kenya et la Chine.

Pression sur le Rwanda

Comparé aux nombreux autres groupes armés qui opèrent dans l'est de la RDC, le M23 pourrait être relativement simple à démanteler, étant donné sa dépendance écrasante à l'égard du soutien rwandais. Cependant, les donateurs étrangers – dont certains finiront par dépenser des centaines de millions de dollars pour la réponse humanitaire à cette crise – n'ont pas voulu faire pression sur Kigali comme ils l'ont fait en 2013.

Compte tenu de ces intérêts, en l'absence d'événements inattendus sur le terrain, seule une pression publique soutenue sera susceptible d'inciter ces différents pays à agir. Il faudrait que les acteurs publics et privés diffusent des messages plus cohérents – ils condamnent le soutien du Rwanda au M23, mais organisent des événements internationaux majeurs au Rwanda et célèbrent ses réussites sur la scène mondiale, donnant l'impression que la communauté internationale soutient globalement le Rwanda. La pression pourrait également se traduire par la suspension de l'aide et du soutien militaire, ou des sanctions ciblées supplémentaires. Le gouvernement et les donateurs multilatéraux tels que le FMI, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale pourraient demander à leur personnel d'identifier les programmes qui pourraient être suspendus sans causer de difficultés disproportionnées pour les Rwandais ordinaires. Des mesures similaires auraient contribué de manière significative à la décision du Rwanda, il y a dix ans, de retirer son soutien au M23, ce qui a conduit à sa disparition.

Les pressions exercées sur le Rwanda auront toutefois plus de chances d'aboutir si elles s'accompagnent de concessions de la part du gouvernement congolais. Celles-ci devraient alors s'inscrire dans le cadre d'un processus de paix dont le besoin se fait cruellement sentir.

Relancer le processus de paix

Il n'existe pas de processus de paix global pour l'ensemble des crises multiples et imbriquées qui affectent la RDC. Suite à l'épuisement lent du plan national de stabilisation – le Programme national de Stabilisation et de Reconstruction (STAREC), soutenu par les bailleurs de fonds à travers la Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et à la Stabilisation (ISSSS) – le gouvernement a lancé une nouvelle initiative, le PDDRCS, en juillet 2021. Le PDDRCS est toutefois au cœur d'une controverse depuis son lancement. Son premier coordonateur, Tommy Tambwe, a été contesté par les leaders de la société civile, et il n'a pas été en mesure de persuader

les donateurs que son institution est suffisamment transparente ou organisée pour gérer les fonds nécessaires.

Il est urgent que le gouvernement et les donateurs mettent en place une stratégie globale de lutte contre les conflits. Cette stratégie pourrait s'inspirer des nombreux éléments de l'accord-cadre de 2013 et devrait inclure les éléments suivants, dont certains sont abordés plus en détail ci-dessous :

- En s'appuyant sur le plan de démobilisation actuel :
 - Une vaste stratégie d'engagement des groupes armés pour permettre d'exprimer leurs revendications avec la participation de la société civile et celle de la Monusco et de la SADC ;
 - Un processus d'engagement des communautés dans les zones touchées par le conflit armé qui prévoit la réinsertion des combattants tout en investissant dans l'emploi, les infrastructures et les services sociaux pour les communautés locales ;
- Promouvoir la réconciliation communautaire, y compris en :
 - Une combinaison d'élaboration de programmes d'études, de dialogue local, de programmes de radio/télévision et de commissions nationales ;
 - Dans ce cadre, s'attaquer au statut des communautés rwandophones
- Favoriser le retour des congolais réfugiés dans les pays voisins ;
- Promouvoir une réforme du secteur de la sécurité qui investirait dans la police de proximité, la réforme de l'armée et la reconstruction du secteur de la justice ;
- Investir dans la gestion des chaînes d'approvisionnement en minerais afin de créer des moyens de subsistance dignes pour les communautés minières et des revenus pour le gouvernement ;
- Proposer un plan de développement économique des régions touchées par les conflits, en mettant l'accent sur les parties les plus marginalisées de la population.

L'impératif de la réforme du secteur de la sécurité

Il est difficile de voir comment les groupes armés disparaîtront dans l'est du Congo si l'État reste faible et dépourvu de toute capacité de dissuasion. La réforme de l'armée est au cœur de cette problématique. Comme nous l'avons souligné, le défi est avant tout politique : le gouvernement devra transformer cette institution, qui sert à distribuer des privilèges et à extraire des ressources, en une institution capable de fournir un service public. Cela nécessitera un leadership déterminé pour réprimer l'indiscipline, les abus et la corruption – ici, les malversations financières et la violence vont de pair. La pierre angulaire de ces réformes devrait être une plus grande responsabilisation. Les considérations suivantes pourraient être prises en compte :

- La création d'un mécanisme de « vetting » qui permettrait d'écarter les agents contre lesquels il existe des preuves significatives de délits financiers ou de violations des droits de l'homme ;
- Le soutien à l'amélioration des conditions de vie des soldats et de leurs familles, y compris un salaire décent et des prestations sociales ;
- La suppression du déséquilibre entre les primes discrétionnaires et les salaires statutaires : l'essentiel de la rémunération des soldats doit se faire sous forme de salaires ;
- Un contrôle accru par le biais d'une inspection générale réorganisée, d'une commission parlementaire de la défense plus diligente et d'une limitation de l'utilisation du label « *secret défense* » pour empêcher la publication d'informations sur les finances et les opérations militaires ;
- Le renforcement des institutions de contrôle de l'armée: l'Inspectorat de l'armée, la cours des comptes, et la justice militaire.

La réconciliation communautaire et la question rwandophone

Depuis les prémices des guerres du Congo en mars 1993, il n'y a jamais eu d'effort sérieux et complet de justice transitionnelle ou de réconciliation au niveau local. La Commission Vérité et Réconciliation du gouvernement de transition était mort-née, et bien qu'il y ait eu de nombreux efforts locaux courageux pour promouvoir la cohabitation et la réconciliation, ils n'ont généralement pas bénéficié de l'appui crucial du gouvernement. Cela a permis aux rancœurs de s'envenimer, ce qui a favorisé la mobilisation armée et donné du pouvoir aux démagogues.

Certains des conflits les plus graves de ce type tournent autour de la question rwandophone. Depuis au moins 1993, le statut des populations rwandophones de l'est du Congo a déclenché à maintes reprises des conflits violents. Les élites politiques des deux camps ont cherché à attiser cet antagonisme dans leur propre intérêt. Il en résulte un profond sentiment de méfiance et de ressentiment parmi les acteurs clés – et parmi la population en général – qui rend les progrès difficiles.

Un leadership fort est nécessaire pour surmonter cette situation. Les dirigeants congolais pourraient reconnaître l'histoire de ces populations, dont la plupart sont installées dans l'est du Congo depuis avant l'indépendance, et s'abstenir de rejeter la responsabilité des crimes commis par des individus sur l'ensemble des communautés. Bien que ces mesures soient très certainement impopulaires sur le plan politique, elles peuvent grandement contribuer à prévenir la reprise des conflits à l'avenir.

Un effort national, mené par le gouvernement et la société civile, est nécessaire pour promouvoir la réconciliation et résoudre les tensions communautaires dans l'ensemble du pays. Divers outils peuvent être utilisés pour forger la réconciliation, de l'arbitrage foncier aux commissions historiques d'experts, en passant par les ateliers locaux de consolidation de la paix, la révision des programmes scolaires et les mécanismes de vérité et réconciliation. Quelle que soit la forme qu'elles prennent, ces approches doivent impliquer les dirigeants des communautés locales et s'inscrire dans un processus politique plus large qui s'attaque à l'insécurité et permet de réparer les injustices du passé.

Un plan pour le retour des réfugiés

Il y a plus de 80 000 réfugiés congolais au Rwanda, dont beaucoup sont là depuis plus de vingt ans, ce qui constitue l'une des principales pommes de discorde pour le M23. Le processus bilatéral en cours à Genève, sous l'égide du HCR, offre l'occasion de progresser enfin.

Mais ces réfugiés ne représentent qu'une fraction des 1,1 million de Congolais qui ont fui leur pays en raison de l'insécurité. Si le rapatriement de ceux qui se trouvent au Rwanda est particulièrement important pour le M23, tous les Congolais devraient pouvoir rentrer dans leur pays s'ils le souhaitent. Le plus grand nombre d'entre eux (494 874) se trouve en Ouganda, tandis que la Tanzanie (123 106), le Burundi (85 000) et le Kenya (56 582) en accueillent également un grand nombre. Il est irréaliste de penser que toutes ces personnes seront réinstallées – en 2022, il y avait 35 millions de réfugiés dans le monde ; seuls 114 300

ont été réinstallés. Le gouvernement congolais devrait continuer à travailler avec le HCR et les différents pays d'accueil pour ramener au moins une partie de ces citoyens chez eux.

Pour les réfugiés congolais au Rwanda, comme pour tous les autres réfugiés, ce retour dépendra de l'amélioration de la sécurité dans leurs communautés d'origine. Les travaux préparatoires pourraient être intensifiés. Il s'agit notamment d'effectuer un recensement pour identifier leurs villages d'origine, d'étudier ce qu'il est advenu de leurs terres et de leurs biens en RDC et quel type de restitution serait possible, et de faciliter les déplacements des chefs communautaires de ces régions vers les camps de réfugiés afin de dégager un consensus sur leur réintégration.

Une deuxième partie de ce plan devrait s'attaquer à la question encore plus épineuse de la sécurité. Comment ces rapatriés pourraient-ils être sûrs qu'ils ne seront pas confrontés aux mêmes attaques et aux mêmes abus que ceux qui les ont poussés à fuir ? Les autorités congolaises, éventuellement avec le soutien des donateurs et des diverses missions multinationales déployées sur place, devraient probablement fournir de véritables garanties de sécurité à ces rapatriés, ainsi que des promesses d'investissement aux communautés voisines, afin que ces rapatriements profitent à l'ensemble de la population locale.

Replacer le maintien de la paix dans un processus politique

Un examen complet du maintien de la paix au Congo dépasse le cadre de ce rapport. Cependant, la configuration actuelle n'est pas viable. La Monusco est impopulaire et a été politiquement marginalisée.

Dans le cadre de la revitalisation du processus décrite ci-dessus, les forces de maintien de la paix pourraient à nouveau jouer un rôle central. Leur statut serait très différent de celui qu'ils ont eu entre 1999 et 2006, puisqu'ils ont maintenant affaire à un gouvernement élu et pleinement souverain ; ils seraient des conseillers et des facilitateurs dans le cadre d'un processus plus large. Comme en Somalie, l'ONU devrait établir une relation de collaboration avec les organismes régionaux, en l'occurrence celle de la SADC.

L'ensemble de nos publications, blogs et podcasts sont disponibles sur www.ebuteli.org

Ebuteli/GEC

1 Av de la paix, Kinshasa, Gombe

@GEC_CRG @ebuteli

www.congoresearchgroup.org

www.ebuteli.org

**Center on International
Cooperatition**

726 Broadway, Suite 543

NY 10003, New York