

MODÈLE POUR L'OCCIDENT, MENACE POUR SES VOISINS

# Les deux visages du Rwanda

Malgré les protestations de Kinshasa et de Bujumbura, l'Union africaine, réunie en sommet le 16 janvier dernier, n'a pas condamné les ingérences meurtrières du Rwanda en République démocratique du Congo (RDC). Comme le Conseil de sécurité des Nations unies, elle s'est contentée d'appeler au dialogue sans nommer Kigali. Comment le président Paul Kagamé tient-il la dragée haute à la « communauté internationale » ?

PAR ERIK KENNES ET NINA WILÉN \*

LE 23 JANVIER dernier, le Mouvement du 23 mars (M23), groupe rebelle soutenu par le Rwanda, a de nouveau pris le contrôle de Goma, dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC). Moins d'un mois plus tard, poursuivant sa progression, il s'empare de Bukavu, dans le Sud-Kivu. Ce n'est pas la première fois que Goma tombe entre ses mains : en novembre 2012, il avait alors accepté de se retirer de la grande ville du lac Kivu au bout de deux semaines. En novembre 2013, après une année de combats ininterrompus, de négociations et de pressions internationales sur Kigali, le groupe rebelle avait déposé les armes (1).

Cette fois-ci, la situation est différente : le M23 tient sa position à Goma mais il poursuit son avancée, soutenu par plus de quatre mille soldats des forces rwandaises de défense et un arsenal militaire lourd, comprenant des chars blindés, des drones et des missiles antiaériens (2). Tandis que le président Paul Kagamé prétend « ne pas savoir » (CNN, 3 février 2025) si ses troupes opèrent sur le territoire de son voisin, le Groupe d'experts de l'Organisation des Nations unies (ONU) sur la RDC a établi cette implication dans six rapports publiés entre 2022 et 2024 (3). Néanmoins, jusqu'à nouvel ordre, les menées de Kigali ne lui ont valu que des réprobations verbales sur la scène internationale. Le 25 janvier, l'Union européenne exhorte le M23 à battre en retraite en mentionnant le soutien du

Rwanda. Réuni en urgence le lendemain, le Conseil de sécurité de l'ONU s'est contenté de réclamer le retrait « des forces extérieures » sans les nommer explicitement tout en enjoignant à Kigali et Kinshasa de négocier. Seuls la Belgique et le Royaume-Uni ont condamné la prise de Bukavu et publiquement désigné Kigali. Le Rwanda peut ainsi continuer à violer les normes internationales qui garantissent l'intégrité et la souveraineté de la RDC.

La pusillanimité occidentale ne fait qu'aggraver la crise humanitaire qui ravage le Kivu – quatre millions de personnes déplacées depuis mars 2022 et près de trois mille tuées en quelques semaines (4) – et favorise la remise en cause des frontières héritées de la colonisation, avec un risque périlleux d'engrenage, pour la région des Grands Lacs, mais aussi pour l'ensemble du continent africain. Comment se fait-il que le Rwanda parvienne, malgré l'accumulation des preuves, à éviter une ferme réaction internationale et, notamment, des sanctions, à ce jour limitées au M23 et à ses dirigeants ?

## Allié utile des Occidentaux

DEPUIS son accession à la présidence de son pays en 2000 – après l'avoir de facto dirigé dès la fin du génocide en 1994 –, M. Kagamé a transformé l'image du Rwanda. Le petit État fait désormais figure de modèle de développement socio-économique, un pays dont les institutions pratiquent la parité hommes-femmes. Doté d'une armée bien formée et bien équipée, il compte parmi les principaux contributeurs de troupes aux opérations de maintien de la paix de l'ONU – le troisième au niveau mondial et le deuxième à l'échelle du continent, avec 5 874 casques bleus au 31 août 2024 (5). Avec l'accord, finalement annulé en juillet 2024 par le premier ministre britannique Keir Starmer, visant à relocaliser au Rwanda des migrants arrivés illégalement au Royaume-Uni, M. Kagamé jouait la carte de l'allié utile aux Occidentaux (6).

Peu importent les doutes sur la réalité du « miracle » d'un développement largement subventionné (7), la loyauté politique et l'ethnie qui l'emportent toujours sur l'égalité des sexes (8), ou encore les graves atteintes aux libertés fondamentales, l'image du Rwanda auprès des acteurs internationaux demeure très bonne. Depuis dix ans, Kigali se positionne même en « gendarme africain ». Des troupes rwandaises ont délogé des djihadistes qui menaçaient la province de Cabo Delgado, au Mozambique, à la grande satisfaction de TotalEnergies, qui exploite le gaz naturel au large des côtes mozambicaines. Afin de réaliser cette opération, le Rwanda a obtenu des soutiens

financiers très controversés de la Facilité européenne pour la paix (FEP), d'un montant total de 40 millions d'euros depuis 2022 (9).

L'octroi de cette aide alors même que l'implication du pays dans la résurgence du M23 en RDC éclatait au grand jour donne l'impression que l'Union européenne pratique un double discours. Et l'attribution d'un financement similaire de la FEP aux forces armées de RDC en 2023 a d'autant moins atténué les critiques que Bruxelles a noué, en février 2024, un partenariat stratégique avec M. Kagamé qui garantit l'approvisionnement « durable » du Vieux Continent en matières premières à partir du Rwanda. Les quantités de minerais fournies par Kigali dépassent ses capacités officielles de production : les Vingt-Sept entérinent ainsi le pillage de la RDC. La Commission refuse d'annuler cet accord malgré la demande expresse du Parlement européen.

Bien sûr, il y a des divergences entre Européens quant à la gestion de la situation dans l'est de la RDC. Ils ont nettement durci le ton quant aux responsabilités rwandaises dans les agissements du M23. Il n'en reste pas moins que le ressentiment général contre la « communauté internationale » ne cesse de croître du côté congolais. La complaisance des Occidentaux envers le Rwanda ne tiendrait, selon eux, qu'à la poursuite cynique de leurs propres intérêts économiques et stratégiques en Afrique, notamment la lutte contre l'influence russe et l'expansion du djihadisme.

Pour servir ses propres priorités stratégiques, M. Kagamé utilise quant à lui les mouvements rebelles avec une certaine constance depuis les années 1990. L'offensive en cours du M23 constitue ainsi la sixième du genre. Si, en 1996-1997, l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) soutenue par le Rwanda a d'abord rencontré un vrai soutien en RDC, cette popularité, couronnée par le renversement du dictateur Joseph Mobutu, a fondu avec la multiplication d'opérations militaires meurtrières pour les civils, et fini par se limiter aux Congolais rwandophones du Kivu. En 1998-2002, la guérilla qui a destitué le président Laurent-Désiré Kabila fut essentiellement menée, à l'Est, par le Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) – un mouvement en majorité rwandophone, soutenu par le Rwanda – et, au Nord, par le Mouvement de libération du Congo (MLC), épaulé par le régime ougandais de M. Yoweri Museveni, l'ami-ennemi éternel de M. Kagamé. L'échec aux élections générales de 2006 du RCD a toutefois révélé la fragilité politique

MM. Sultani Makenga et Bosco Ntaganda, qui se déchirent. L'ensemble de ces dispositions finit par neutraliser le mouvement. Mais l'accord-cadre signé à Addis-Abeba en 2013 – censé traiter les causes profondes des conflits dans l'est de la RDC – ne sera que très partiellement mis en œuvre.

En 2025, les chancelleries occidentales se préoccupent d'abord des crises qui menacent leur propre sécurité, telles que la guerre en Ukraine et le nouvel embrasement du conflit israélo-palestinien. Du reste, l'interminable crise congolaise suscite désormais la lassitude, tandis que se multiplient les reproches d'incurie adressés à des dirigeants congolais considérés comme

incapables de maîtriser leur territoire. « Vous n'avez pas été en mesure de restaurer la souveraineté, ni militaire, ni sécuritaire, ni administrative, de votre pays », a ainsi lancé, de façon condescendante, le président français Emmanuel Macron à son homologue Félix Tshisekedi lors d'une visite à Kinshasa en mars 2023. Le M23 a, lui aussi, changé. Le groupe dispose d'armements lourds et bénéficie d'un soutien plus important en troupes rwandaises. Facteur aggravant, il reçoit désormais le renfort politique de l'ancien président de la Commission électorale nationale indépendante de RDC, M. Corneille Nangaa, qui a pris la tête de l'Alliance fleuve Congo (AFC), une nébuleuse coalition de groupes armés.

## Un président congolais peu crédible

CE qui ne change pas ? L'échec des accords ou des cadres institutionnels entrés en vigueur depuis 2006, ainsi que la détermination du régime de Kigali à

de ses actions en RDC par les observateurs extérieurs. Certains parmi eux jugent trop univoque la mise en avant de mobiles purement économiques – les ressources minières – et avancent aussi la volonté de protéger les Tutsis congolais, un groupe historiquement discriminé, ainsi que la menace persistante que feraient peser les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) – ces Hutus rwandais réfugiés en RDC après avoir participé au génocide de 1994 – sur la sécurité du Rwanda (11).

L'établissement par le Rwanda d'une zone tampon à la frontière avec la RDC équivaudrait à une dangereuse remise en cause du principe d'intangibilité des frontières issues de la décolonisation reconnues par la « communauté internationale », adopté par l'Organisation de l'unité africaine à la conférence du Caire en 1964. En revanche, les menaces agitées par M. Nangaa, figure de proue congolaise de la rébellion, de marcher sur Kinshasa semblent relever de la forfanterie. M. Kagamé n'a aucun intérêt à assumer une quelconque autorité directe sur la RDC. Le président rwandais cherche plus vraisemblablement à peser sur les orientations décidées à Kinshasa, comme c'était le cas dans les années 1990.

Quoi qu'il arrive, le régime de Kigali, qui a mobilisé des milliers de troupes, subi des pertes importantes, pris des risques financiers et diplomatiques, ne se contentera pas – que ce soit par la voie de la négociation ou par le conflit armé – d'un arrangement au rabais. Dans l'intervalle, l'extrême faiblesse du gouvernement Tshisekedi pourrait attiser les ambitions d'autres prétendants civils ou militaires. L'émergence d'un pouvoir anticongolais en RDC n'est désormais pas à exclure, à l'image des changements politiques intervenus en Afrique de l'Ouest depuis 2021, nourrie par le ras-le-bol généralisé d'une guerre interminable et dévastatrice.



AMANI BODO. – « Avenir eza frou » (L'avenir est flou), 2022

de ces victoires militaires. Le régime rwandais, qui a ainsi perdu un important instrument d'influence locale, a dû se rabattre sur d'autres groupes rebelles – le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP) et, plus tard, le M23 – dans le but de récupérer le terrain perdu. Avec la nouvelle offensive du M23 fin 2021, le Rwanda semble vouloir pousser encore plus loin ses pions tout en rencontrant moins de résistance qu'il y a dix ans.

Le contexte, régional et international, a bien changé depuis 2012. Le M23 entendait alors défendre les militaires rwandophones engagés dans les forces armées de RDC au Kivu et rapatrier les réfugiés qui avaient fui la RDC en 1993. Il n'affichait pas d'ambitions politiques claires. Quand il dépose les armes en 2013, il n'a atteint presque aucun de ses objectifs : les États-Unis, plusieurs capitales européennes et le Conseil de sécurité de l'ONU ont adopté des sanctions contre le mouvement et le Rwanda, notamment en raison de l'enrôlement d'enfants soldats ; une brigade d'intervention spéciale au sein de la Mission des Nations unies pour la stabilisation du Congo (Monusco) est créée ; les forces armées congolaises sont réorganisées ; la Cour pénale internationale (CPI) poursuit les deux leaders du M23,

contrôler les provinces du Kivu (10). La force de M. Kagamé réside aussi dans la faiblesse de M. Tshisekedi, qui se montre incapable de prendre à bras-le-corps les faiblesses structurelles des forces armées (manque de professionnalisme et de moyens, corruption et violence) et de gérer de manière cohérente et réaliste la crise dans l'est de son pays. La faible crédibilité du président congolais limite la portée de ses appels à l'aide contre l'ingérence du Rwanda.

M. Kagamé sait parfaitement dissimuler ses intentions, ce qui tend à compliquer la lecture et l'anticipation

\* Respectivement chercheur et directrice du programme Afrique de l'Institut Egmont (Bruxelles).

(1) Lire Rodrigue Nana Ngassam, « État failli, calvaire des populations congolaises », *Le Monde diplomatique*, mai 2024.

(2) Jason Stearns, « Goma : comprendre l'attaque du M23 et des RDF », *Congo Siasa*, 30 janvier 2025, [www.ebuteli.org](http://www.ebuteli.org)

(3) La liste des rapports est disponible sur le site du Conseil de sécurité de l'ONU : <https://main.un.org>

(4) Mounira Elsamra, Caroline Jaime et Alex Stambaugh, « Nearly 3,000 people killed after rebels seize key city in DR Congo, UN says », 6 février 2025, <https://edition.cnn.com>

(5) Nina Wilén, « From "peacekeeper" to peacekeeper : Seeking international status by narrating new identities », *Journal of Global Security Studies*, vol. 7, n° 1, Oxford, mars 2022.

(6) Lire « De Londres à Kigali, l'instrumentalisation des migrants », *Télex*, 7 mai 2024, [www.monde-diplomatique.fr](http://www.monde-diplomatique.fr)

(7) Tom Wilson et David Blood, « Rwanda : Where even poverty data must toe Kagame's line », *Financial Times*, Londres, 13 août 2019.

(8) Andrea Guariso, Bert Ingelaere et Marijke Verpoorten, « When ethnicity beats gender : Quotas and political representation in Rwanda and Burundi », *Development and Change*, vol. 49, n° 6, 24 septembre 2018, <https://onlinelibrary.wiley.com>

(9) Conseil de l'Union européenne, « Facilité européenne de paix : le Conseil renforce le soutien au déploiement des troupes rwandaises de défense pour lutter contre le terrorisme à Cabo Delgado », Bruxelles, 18 novembre 2024, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

(10) Lire « Un tourbillon de conflits sans fin », *Le Monde diplomatique*, mai 2024.

(11) Jason Stearns, « La discrimination et la rébellion du M23 ? », *Congo Siasa*, 23 janvier 2023.