

Par le Centre d'études stratégiques de l'Afrique

26 février 2025

La possibilité d'une nouvelle guerre multinationale au Congo augmente avec la régionalisation de la crise. Elle nécessitera une réponse robuste de la part de l'Afrique.



Des combattants du M23 dans une rue de Bukavu. (Photo : AFP)

Le conflit en République démocratique du Congo (RDC) est entré dans une nouvelle phase encore plus déstabilisatrice. Les dirigeants des 8 pays membres de la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) et des 16 membres de la Communauté de développement économique d'Afrique australe (SADC) ont appelé à une pause dans les combats, un appel rejeté par les rebelles du M23 soutenus par le Rwanda, qui continuent leur offensive afin de s'emparer de plus de territoire dans l'est de la RDC.

Après avoir pris Goma (2 millions d'habitants) et Bukavu (1,3 millions d'habitants), les capitales du Nord et du Sud Kivu, le M23 continue d'avancer vers le sud, où il a pris Kamanyola, sur la route vers la troisième plus grande ville des Kivus, Uvira (650 000 habitants). Une autre colonne avance cependant vers le nord vers Butembo, (280 000 habitants), depuis Goma.

Le M23 avance plus rapidement que les précédentes insurrections dans l'est du pays pendant la première et la deuxième guerres du Congo.

Si le M23 contrôlait la totalité des 124 000 km² des Kivus, des régions riches en minerais, le Rwanda contrôlerait, de fait, un territoire quasiment cinq fois plus grand.

Mais les ambitions territoriales du Rwanda ne s'arrêteraient vraisemblablement par obligatoirement là. Après que le M23 a aussi menacé d'avancer jusqu'à Kinshasa, les tensions augmentent déjà à Kisangani (dans le centre nord de la RDC) et à Lubumbashi (dans le sud du pays).

Les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) ne font pas preuve d'une grande résistance aux avancées du M23. Des forces burundaises, dont environ 10 000 sont présentes dans le Sud Kivu, auraient commencé à se retirer après que les rebelles du M23 se sont emparés de l'aéroport de Kavumanu et de la base de l'armée de l'air adjacente durant leur avancée vers Bukavu. La proximité des combats de Bujumbura, tout juste de l'autre côté de la frontière avec la RDC, risque de provoquer une confrontation directe entre les forces burundaises et rwandaises.

Cependant, les forces ougandaises sont aussi entrées en RDC et ont pris Bunia (900 000 habitants), la capitale de l'Ituri. L'objectif du déploiement ougandais serait de contrer le groupe criminel gratuitement violent, les Forces démocratiques alliées (ADF), qui menacent depuis des années des communautés des deux côtés de la frontière entre l'Ouganda et la RDC. Mais la poussée simultanée du M23 vers Butembo pour atteindre Bunia a éveillé des soupçons d'une coordination potentielle entre le M23, le Rwanda et l'Ouganda. Des généraux ougandais et des conseillers haut placés se sont prononcés en faveur des objectifs et des narratifs du M23, des propos très contrastés avec ceux tenus quand le M23 avait pris Goma en 2012.

Pendant la bataille de Goma de janvier 2025, un échange de tirs entre le M23 et des soldats de mission de la SADC en RDC (SAMIDRC) qui étaient dans le pays pour aider à contenir la menace du M23 a provoqué la mort de 20 soldats d'Afrique du Sud, du Malawi et de la Tanzanie. Après qu'un cessez-le-feu a été négocié, environ 1 300 soldats de la SAMIDRC restent confinés dans leurs bases de Goma et de Sake, surveillés par des combattants du M23. Ces morts, et la possibilité que le Rwanda étende son influence sur son gigantesque voisin, accentuent encore la nature régionale des tensions dans ce conflit.

La situation humanitaire déjà catastrophique en RDC s'est encore empirée avec les déplacements de population provoqués par les avancées du M23. En effet, plus de 500 000 personnes ont été déplacées dans le Kivu causé par la dernière poussée du M23. Plus de 7 millions de Congolais sont déplacés internes aujourd'hui, la plupart dans les provinces orientales.

Les Nations unies (ONU) estiment que 3 000 personnes, pour la plupart des civils, sont mortes pendant l'attaque du M23 à Goma, démontrant le niveau de violence employé. Mais beaucoup disent que le nombre de victimes est bien plus élevé. Le risque d'atrocités de masse demeure élevé dans une région où la prédation, qu'elle soit commise par les rebelles, les milices ou les forces étatiques, est fréquente. L'ONU a aussi averti que les niveaux de recrutement d'enfants, des enlèvements, des meurtres et de la violence sexuelle ont aussi augmenté.

Les coûts humains et l'instabilité risquent aussi d'augmenter au fur et à mesure que les combats s'étendent dans toute la région. Selon les estimations, la première et la seconde guerres du Congo auraient coûté la vie à 5,4 millions de personnes et coûté à la seule RDC plus de 11 milliards de dollars (soit 29 % de son PIB de l'époque).

UNE CRISE RÉGIONALISÉE

Le M23 avance plus rapidement que les précédentes insurrections dans l'est du pays pendant la première (1996-1997) et la seconde (1998-2003) guerres du Congo. Il est possible qu'il tente de rejoindre Kinshasa.

Outre la RDC et le Rwanda, le Burundi est le pays le plus proche du vortex de cette crise régionalisée. La Burundi National Defense Force (BNDF) a combattu le M23 aux côtés de l'armée congolaise, des milices gouvernementales appelées Wazalendo et des mercenaires roumains qui ont quitté Goma après sa chute. Les relations entre le Rwanda et le Burundi sont froides depuis 2015, quand les deux pays s'étaient accusés de soutenir des rebelles cherchant à renverser leurs gouvernements respectifs.

COMMENT UN GROUPE REBELLE EST-IL DEVENU SI CAPABLE ?

Une question sur de nombreux esprits est celle de comment le M23 s'est transformé d'un groupe essentiellement dormant après sa soi-disant défaite en 2012 pour resurgir en 2022 avec les ressources, les armes, les uniformes, la capacité organisationnelle et la discipline d'une armée expérimentée.

De toute évidence, le M23 a bénéficié d'une formation militaire et organisationnelle intensive pour préparer son offensive. Ses conquêtes sur le champ de bataille, ses communications, ses armements, son renseignement et son équipement laissent à suggérer un important soutien étatique. Une enquête de l'ONU de juin 2024 désigne le Rwanda et l'Ouganda comme les principaux sponsors du M23, une conclusion que les deux pays réfutent. Le même rapport suggère que de nombreux membres du M23 sont en fait des soldats de la Rwanda Defense Force (RDF) qui combattent aux côtés du M23 et y sont intégrés.

Le Rwanda accuse aussi le Burundi de faire partie des différentes forces qui combattent aux côtés de la RDC, y compris celles des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR), les restes des forces impliquées dans le génocide de 1994 au Rwanda. Des combats violents se sont produits entre les forces burundaises et le M23 au Sud Kivu. Les Burundais ont de toute évidence entamé une retraite afin d'empêcher d'être encerclés quand les rebelles se sont divisés en trois broches, y compris une passant par Uvira, qui fait directement face à Bujumbura sur le lac Tanganyika et qui n'est qu'à 25 minutes de route. Le Burundi dément s'être retiré mais ses forces seraient rentrées à Bujumbura afin de se réorganiser. Le Sud Kivu accueille aussi des rebelles burundais qui, depuis 2021, sont impliqués dans de violents combats avec les forces burundaises.

Pour combattre le M23, le président congolais Félix Tshisekedi dépend aussi des forces de la SADC. En mai 2023, 1 300 soldats de la SAMIDRC ont été autorisés à être déployés en RDC (sur un engagement maximum de 5 000 soldats). L'Afrique du Sud tient le Rwanda pour responsable des morts de soldats de la SADC et a averti que toute autre attaque serait considérée comme une « déclaration de guerre ». La réponse du président rwandais Paul Kagame a été toute aussi brusque puisqu'il a déclaré que « si l'Afrique du Sud préfère la confrontation, le Rwanda règlera la question dans ce contexte tous les jours ».

Avec l'avancée du M23, le Malawi a commencé à retirer ses troupes. Cependant la Tanzanie joue le rôle du conciliateur au sein de l'EAC. L'Afrique du Sud a déployé des soldats et des équipements supplémentaires en RDC.

Les tensions augmentent déjà à Kisangani (dans le centre nord de la RDC) et à Lubumbashi (dans le sud du pays).

La SAMIDRC a été déployée sous l'égide du traité de sécurité collective de la SADC qui oblige à une action collective immédiate dans le cas d'une attaque sur un État membre ou d'une menace complexe à la sécurité intérieure nationale. Si la SAMIDRC devenait une mission de combat armé à part entière, cela rappellerait la seconde guerre du Congo quand les troupes de la SADC étaient venues au secours du président congolais de l'époque, Laurent Kabila, contre une offensive du Rwanda et de l'Ouganda.

Cependant, Tshisekedi a demandé au Tchad du soutien militaire pour combattre le M23. Cette crise régionale est donc en train de se transformer dans un schéma qui rappelle celui de la première et de la seconde guerres du Congo qui avaient attiré neuf pays d'Afrique, la plus grande guerre multinationale que le continent ait connue.

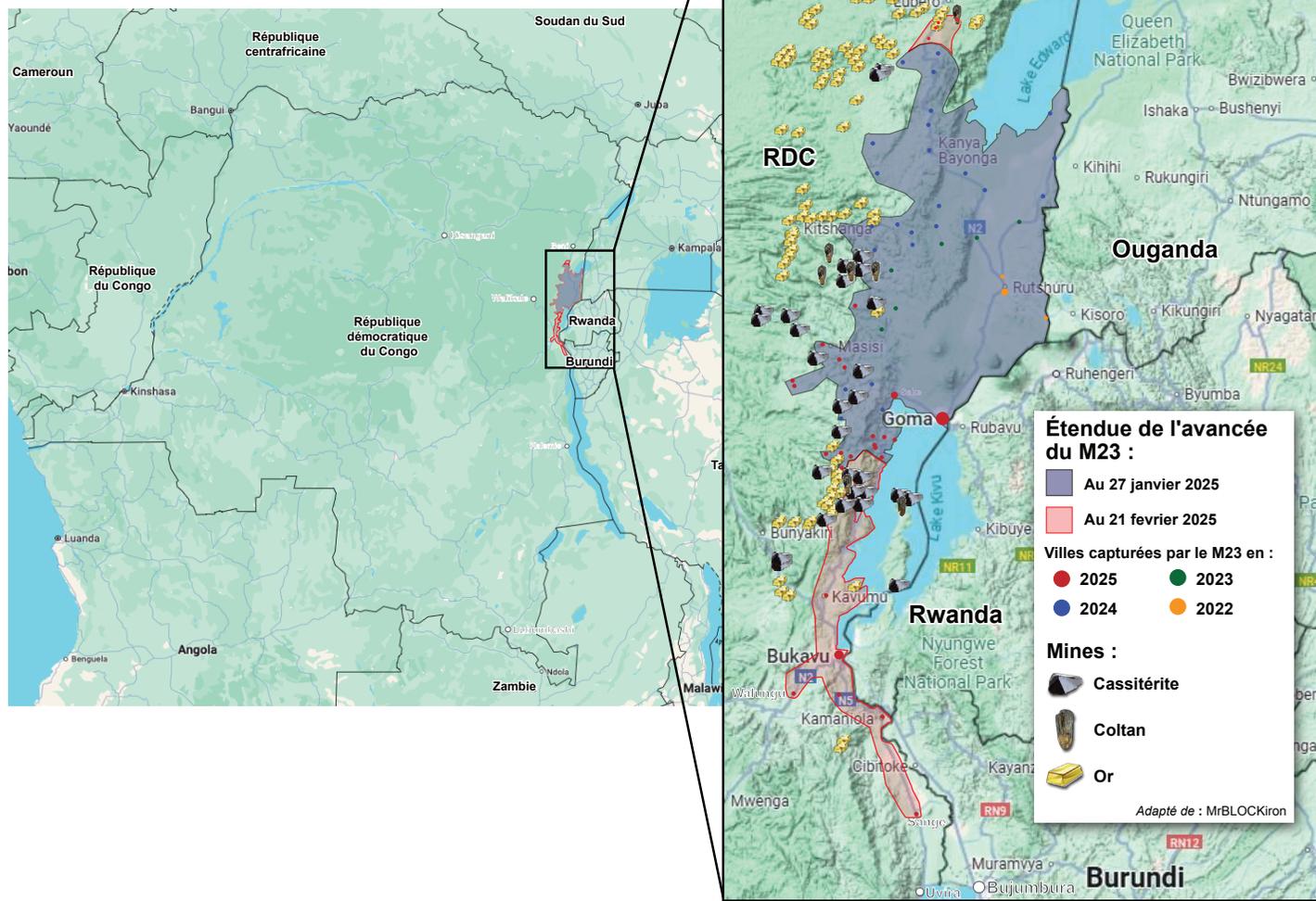
LE CALCUL ET LES MÉTHODES EN ÉVOLUTION DU M23

Le M23 a imposé des structures de gouvernance politiques et administratives dans les régions qu'il contrôle, ce qu'il n'avait pas fait dans ses campagnes il y a dix ans. Il absorbe aussi dans ses rangs les forces gouvernementales congolaises défaites, ceci après les avoir réformées et leur avoir fourni une éducation politique, ce qui constitue encore un nouveau mode d'opération. Le M23 dirige aussi aujourd'hui la branche armée de l'Alliance Fleuve Congo (AFC) qui rassemble des groupes anti-gouvernement, des mouvements armés et des acteurs politiques dans des parties de la RDC autres que dans l'est. Cette alliance est dirigée par Corneille Nangaa, qui originaire de l'ouest du pays et qui a par deux fois été président de la Commission électorale nationale indépendante. Nangaa appelle par ailleurs à renverser le gouvernement à Kinshasa.

Le M23 a aussi élargi son contrôle sur des sites d'exploitation miniers lucratifs, y compris sur Rubaya (le plus important producteur de coltan du Congo), qu'il a saisi en mai 2024. « Outre les fonctionnaires, l'armée, la police et les entreprises étatiques, le M23 cible les minerais » dit Amadee Fikirini, le directeur pour le Congo de Life Peace basé à Bukavu. Rubaya produit 1 000 tonnes de coltan par an, la moitié de la production congolaise. D'autres régions contrôlées par le M23 sont riches en cobalt et en lithium, deux minerais essentiels pour les batteries des véhicules électriques. La région est aussi riche en or, qui serait la principale source de revenus du M23.

Une enquête de l'ONU a révélé que le M23 gagne 800 000 dollars par mois grâce aux taxes qu'il impose aux mineurs et négociants du seul coltan, ce qui explique en partie son expansion militaire ces dernières années. Les appels grandissent pour que l'Union européenne (UE)

Progression du M23 dans l'est de la RDC



suspende son protocole d'accord négocié avec le Rwanda en 2024 pour "encourager le flux de minerais critiques pour les microprocesseurs et les batteries de voitures électriques en Europe ». Une partie du protocole implique de développer l'infrastructure du Rwanda pour l'extraction des matières premières, ainsi que pour la résilience sanitaire et climatique. Pour ce faire, l'UE s'est engagée avec 941 millions de dollars au Rwanda.

EFFORTS DIPLOMATIQUES

En janvier 2025, deux sommets de l'EAC, l'un à Nairobi et l'autre une réunion conjointe de l'EAC et de la SADC à Dar es Salaam, se sont achevés sans atteindre un accord clair. Tshisekedi ne s'est pas rendu au Sommet de Nairobi, alors que le président burundais Évariste Ndayishimiye a raté celui de Dar es Salaam. Il y a de la tension entre le gouvernement congolais et l'EAC après que Tshisekedi a renvoyé la force régionale de l'EAC (EACRF) de la RDC en 2023, un an après son déploiement. Le président congolais

avait accusé l'EACRF d'être inefficace et réticente à combattre le M23. Mais l'EAC a dénoncé cette position, disant qu'elle avait obtenu un cessez-le-feu avec 53 des presque 120 groupes armés de l'est de la RDC et notant que le M23 n'avait pas lancé d'attaque pendant 8 mois pendant son déploiement, grâce à ces efforts diplomatiques.

L'EAC a aussi fait part de ses hésitations concernant l'usage de milices et de mercenaires étrangers par le gouvernement congolais, ce qui aurait pu mettre les soldats de l'EACRF sur le même côté que ces forces non-officielles dans la bataille contre les groupes armés. L'EAC a aussi insisté pour trouver une solution globale à la question de la citoyenneté pour les Congolais d'origine rwandaise, y compris pour les Banyamasisi, les Banyamulenges et d'autres. Cette question est depuis longtemps manipulée par les autorités nationales à des fins politiques, laissant parfois ces communautés apatrides et les poussant vers des rebellions. Ces dernières ont toujours commencé dans l'est et dans cinq villes en particulier, c'est à dire Bukavu, Bunia, Goma, Kisangani et Uvira.

Le sommet de Dar es Salaam a tenté de résoudre ces différences régionales en réunissant ces deux blocs. Il a appelé à un cessez le feu immédiat, des pourparlers directs avec le M23 et les autres acteurs non-étatiques et à l'élaboration d'un plan visant au retrait des forces rwandaises en conjuguant les efforts pour neutraliser le FDLR. Les dirigeants des deux blocs se sont donnés 30 jours pour se réunir de nouveau et obtenir des nouvelles des chefs d'état-major de l'EAC et de la SADC sur un cessez le feu.

La Conférence épiscopale nationale du Congo (CENCO) a lancé une initiative diplomatique pour organiser des réunions de haut-niveau en RDC et dans la région. Ces efforts ont été suivi d'une petite pause et d'un retrait des troupes du M23 de Bukavu, avant qu'ils ne continuent et finissent par prendre la ville.

SCÉNARIOS POSSIBLES À VENIR

Les intérêts qui poussent le M23 et ses sponsors sont variés et peu clairs. Des scénarios plausibles, ou des mélangés d'entre eux, peuvent être esquissés en partant des débats entre les professionnels congolais et les activistes qui sont sur place à Goma, Bunia, Bukavu, Uvira, Kisangani, dans le Katanga et à Kinshasa, ainsi que parmi la diaspora congolaise.

Scénario 1 : Contrôle militaire et administratif de facto des Kivus

De nombreux Congolais qualifient ce scénario « d'annexion par le Rwanda ». Il pourrait renforcer la donne du M23 à la table des négociations et/ou créer les conditions pour une sphère de contrôle rwandais permanent ou semi-permanent.

Scénario 2 : Rébellion nationale

Cela répèterait les guerres précédentes en RDC qui se sont cristallisées dans l'est avant de se répandre d'abord à l'ouest et enfin à Kinshasa. L'alliance entre l'AFC et le M23 a adopté un narratif national et appelé à renverser Kinshasa. Certains analystes pensent que capturer le pouvoir politique est l'objectif final de cette offensive. Il s'agirait aussi d'établir un régime dominé par l'AFC ou ses sympathisants.

Scénario 3 : Guerre régionale prolongée

Si la diplomatie échoue, les protagonistes armés pourraient choisir de poursuivre une solution militaire, un scénario qui répèterait celui de la seconde guerre du Congo, pendant laquelle le gouvernement congolais et ses alliés de la SADC d'un côté avaient combattu l'Uganda et le Rwanda de l'autre.

INITIATIVES DIPLOMATIQUES

Chacun de ces scénarios implique probablement pour toutes les parties des coûts sur le long terme, que ce soit sur le plan humain, social ou financier. Pour éviter ces dénouements, une nouvelle résolution diplomatique est nécessaire.

La RDC fait face à une crise causée par des facteurs internes et externes. Il faut répondre à ces deux dimensions pour désamorcer et faire reculer ce conflit.

Depuis son indépendance, la RDC est paralysée par des structures de gouvernance qui manquent de légitimité et de redevabilité.

À l'intérieur du pays, les observateurs estiment depuis longtemps que, depuis son indépendance, la RDC est paralysée par des structures de gouvernance qui manquent de légitimité et de redevabilité. Ses dirigeants ont eu tendance à traiter le pays comme une propriété privée, comme l'avait fait le roi Leopold II de Belgique. L'incapacité perpétuelle des FARDC à protéger les citoyens congolais et le besoin de s'appuyer sur des partenaires extérieurs pour assurer la sécurité du pays en est la preuve.

Pour y remédier, il faut renforcer et défendre les freins et contrepoids démocratiques qui représentent les véritables intérêts des citoyens et favorisent la transparence. Cela comprend un appareil judiciaire indépendant, une commission électorale qui respecte la volonté du peuple et un exécutif qui garantit l'État de droit. Cela nécessitera aussi un processus parlementaire plus indépendant qui surveille les dépenses du gouvernement, ainsi qu'une réglementation transparente du secteur minier. Une surveillance plus forte du secteur de la sécurité est aussi indispensable afin que les ressources allouées soient utilisées pour maintenir une armée professionnelle, disciplinée, bien entraînée et suffisamment équipée pour défendre les neuf frontières du pays.

Les réformes devront aussi se pencher sur les questions de citoyenneté pour les Congolais d'origine rwandaise dans l'est du pays. Il faudra maintenir les engagements pris antérieurement pour les intégrer pleinement dans la société congolaise.

Georges Nzongola-Ntajala, un intellectuel congolais et diplomate à la retraite, affirme que la Conférence nationale souveraine (1991-1992) pendant laquelle il avait conseillé feu Étienne Tshisekedi, avait été la première tentative sérieuse de répondre à ces problèmes. Pour répondre à la crise actuelle, la RDC aura peut-être besoin d'une deuxième conférence nationale inclusive, qui rassemblerait toutes les forces politiques et sociales sous l'égide de

leaders religieux respectés, comme en 1991-1992. Une telle conférence nationale pourrait se servir de leçons d'autres efforts de résolution des conflits en RDC, comme le Dialogue inter-congolais.

Un combattant du M23 recueille des téléphones pendant l'enrôlement de civils, de policiers et d'anciens soldats des FARDC dans le M23. (Photo : Jospin Mwishu/AFP)

Les dimensions extérieures de la crise en RDC requièrent aussi un retrait du M23 et de ses sponsors, comme l'ont demandé les dirigeants de la SADC et de l'EAC. La résolution du Conseil de sécurité de l'ONU adoptée unanimement le 21 février 2025, condamnant l'offensive du M23 et appelant le Rwanda à cesser son soutien et à se retirer immédiatement de la RDC s'appuie sur une résolution précédente de l'Union africaine condamnant les attaques du M23. La décision de l'UE qui s'en est suivie pour suspendre l'aide sécuritaire au Rwanda est conforme à ces résolutions.

Afin d'obtenir une résolution sur le long terme, un cessez-le-feu devrait être soutenu par la reprise et le fusionnement des processus de négociation de Luanda et de Nairobi.

Un cessez-le-feu exigerait peut-être le déploiement d'une force d'observation multinationale de l'UA composée de pays acceptables pour tous les belligérants. Afin d'obtenir une résolution sur le long terme, un cessez-le-feu devrait être soutenu par la reprise et le fusionnement des processus de négociation de Luanda et de Nairobi. Cela pourrait comprendre un accord vérifiable entre le Rwanda et la RDC, appuyé par une commission conjointe pour vérifier ces engagements. Cela pourrait prendre pour modèle l'Accord de Pretoria de 2002, négocié par l'Afrique du Sud, qui avait permis au Rwanda de se retirer de la RDC et servi de mécanisme pour des opérations conjointes avec le gouvernement congolais pour s'adresser aux FDLR.

Des leçons pourraient également être tirées de l'Accord de Lusaka de 1999 qui avait orchestré une cessation des hostilités pendant la première guerre du Congo, y compris un processus ordonné pour le retrait des acteurs externes et un mécanisme pour entamer le désarmement et la réintégration des anciens combattants dans l'armée congolaise.

Un mécanisme de garantie multinationale africain, doté d'un soutien international, pourrait être un élément critique d'un tel accord puisqu'il pourrait donner à tous les côtés des assurances que les engagements seraient tenus.

Les solutions des problèmes complexes de la RDC se trouvent dans l'expérience congolaise, mais elles doivent être soutenues par des engagements et du soutien africains pour qu'elles se réalisent et évitent ainsi les énormes coûts pour le continent des précédents conflits en RDC.