
« L'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la Région » à l'épreuve de la résurgence du Mouvement du 23 mars

Martin ZIAKWAU Lembisa*

**Docteur en Relations Internationales et Professeur d'université.*

Résumé

La résurgence du Mouvement du 23 mars (M23), à partir de novembre 2021, remet sur le tapis la problématique du bienfondé de l'« Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la Région », signé le 24 février 2013 à Addis-Abeba (Ethiopie) par une dizaine de Chefs d'Etats et d'institutions internationales. Ce, en vue de faire échec en particulier à l'activisme de ce groupe armé qui avait réussi à prendre le contrôle de la ville de Goma en novembre 2012, et, en général, de mettre un terme aux cycles récurrents des violences armées dans l'Est de l'Etat congolais. Quand bien même les engagements qu'il comprend ne seraient pas assez mis en œuvre suite à des perceptions à la base des postures des parties prenantes, l'Accord-cadre est toujours considéré par le Conseil de sécurité, qui privilégie une solution politique à la crise du M23, comme un mécanisme essentiel pour parvenir à la paix, la sécurité et la stabilité particulièrement en RDC. Ce qui tend à conforter la pertinence de cet instrument juridique international. Il revient à l'Etat congolais, principal concerné dont l'affadissement le réduit aux efforts de survie, de capitaliser les opportunités inhérentes à l'Accord-cadre, moindres seraient-elles, et de s'employer à susciter une « convergence géopolitique » dans la perspective d'une paix véritablement durable dans l'Est de son territoire. A cet effet, il s'impose au Gouvernement congolais, au sens large du terme, de construire une réponse stratégique consistant en un plan global de gestion et de résolution à long terme du problème sécuritaire dans l'Est, comprenant des thérapeutiques précises (militaires et non militaires) aux causes profondes à élucider dans une mise en évidence de la complexité des relations mouvantes des parties prenantes. Il y va de l'efficacité de la lutte contre le système d'insécurité dans l'Est de la RDC, vieux d'environ trois décennies.

Mots clés : *Accord-cadre, paix, sécurité, coopération, Mouvement du 23 mars.*

Abstract

The resurgence of the March 23 Movement (M23), starting in November 2021, brings back into question the validity of the "Framework Agreement on Peace, Security and Cooperation for the Democratic Republic of Congo and the Region", signed on February 24, 2013 in Addis Ababa (Ethiopia) by a dozen Heads of State and international institutions. This, in order to defeat in particular the activism of this armed group that had managed to take control of the city of Goma in November 2012, and, in general, to put an end to the recurring cycles of armed violence in the eastern part of the Congolese state. Even though the commitments it contains may not be sufficiently implemented due to perceptions of the postures of the stakeholders, the Framework Agreement is still considered by the Security Council, which favors a political solution to the M23 crisis, as an essential mechanism for achieving peace, security and stability, particularly in the DRC. This tends to reinforce the relevance of this international legal instrument. It is up to the Congolese state, the main one concerned, whose decline reduces it to

survival efforts, to capitalize on the opportunities inherent in the Framework Agreement, however small they may be, and to work to bring about a "geopolitical convergence" with a view to achieving a truly lasting peace in the East of its territory. To this end, the Congolese government, in the broadest sense of the term, must build a strategic response consisting of a global plan for the long-term management and resolution of the security problem in the East, including specific therapies (military and non-military) for the root causes that need to be elucidated, while highlighting the complexity of the changing relationships between the stakeholders. The effectiveness of the fight against the three-decade-old system of insecurity in eastern DRC depends on it.

Key words: Framework agreement, peace, security, cooperation, March 23 Movement.

INTRODUCTION

La signature, le 24 février 2013 à Addis-Abeba, de l'« Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la Région » (ci-dessous Accord-cadre), fait directement suite à l'activisme du Mouvement du 23 mars (M23), surgi en 2012 dans la province du Nord-Kivu, dans l'Est de la République Démocratique du Congo (RDC). Comme l'expliquent NYENYEZI BISOKA, A. et ANRYS, S. (2013), « *Le 20 novembre 2012, les troupes rebelles du M23, rebaptisées Armée révolutionnaire congolaise (ARC), avaient pris le contrôle de l'aéroport, du centre-ville et des différents quartiers de Goma, capitale de la province du Nord-Kivu. Cet assaut n'a rencontré aucune résistance, ni de l'armée congolaise ni de la MONUSCO* » (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RDC).

A cet effet, devant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU), au nom du Gouvernement congolais, le Ministre des Affaires étrangères d'antan de la RDC, (Magazine Jeune-Afrique, 2012), « [...] *a demandé dans une requête adressée ce jour à son président [du Conseil de sécurité] de prendre les mesures appropriées, y compris une redéfinition du mandat et des effectifs de la MONUSCO.* » Ce, dans le but d'une action coercitive en appui aux Forces armées de la RDC (FARDC) pour venir à bout du M23. « *Ce que nous demandons n'implique pas nécessairement d'augmenter la taille de la composante militaire de la MONUSCO mais suppose certains changements dans son mandat et ses règles d'engagement ainsi que dans les troupes* » qui la composent, avait-il déclaré, le 29 août 2012, pour infliger la défaite au M23. Cette requête de la RDC traduit explicitement la reconnaissance, par ses soins, de son incapacité de restaurer, à elle seule sur son propre territoire, la paix et la sécurité, mises en mal par, entre autres, le M23 et l'armée rwandaise, selon le Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC (2022). En effet, le devoir de protéger et de défendre l'indépendance nationale, l'intégrité territoriale ainsi que de protéger les populations civiles

incombe au premier chef de l'affirmation de la RDC en tant qu'Etat. C'est ainsi attester que ce dernier est effectivement « *dépositaire de la souveraineté, l'instrument du pouvoir politique et le porte-parole de l'intérêt général* » (PICQ, J., 1995).

La demande d'assistance du Gouvernement congolais adressée au Conseil de sécurité de l'ONU a donné lieu à un processus diplomatique impulsé par ce dernier et porté par le Secrétaire Général des Nations Unies. Ce processus diplomatique, conduit par la cheffe du Bureau du Secrétaire Général des Nations Unies d'autrefois, a accouché, à la suite des tractations avec notamment les Chefs d'Etat congolais, ougandais et rwandais, de la signature de l'Accord-cadre d'Addis-Abeba.

Les parties prenantes audit Accord-cadre sont : (1) la RDC, qui y est nommément et singulièrement citée, (2) les autres pays de la Région pris globalement ainsi que (3) la « communauté internationale » sans spécification d'identité nominale des membres concernés. En outre, il y a, d'une part, des institutions garantes de cet Accord-cadre que sont l'ONU, l'Union africaine (UA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC/South Africa development community) et la Conférence internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), et, d'autre part, les Partenaires internationaux nommément cités, à savoir : l'Union européenne, la Belgique, les Etats-Unis d'Amérique, la France et le Royaume Uni.

Faisant suite à la signature de l'Accord-cadre, le Conseil de sécurité de l'ONU (2013) a adopté la Résolution 2098 dont la substance revêt un caractère singulier dans l'histoire des opérations de maintien de la paix du fait du mandat offensif nettement donné à une composante de la mission onusienne en RDC. En effet, cette Résolution (2013) stipule notamment « *que la MONUSCO disposera, à titre exceptionnel et sans créer de précédent ni sans préjudice des principes convenus du maintien de la paix, d'une "brigade d'intervention", qui aura pour responsabilité de neutraliser les groupes armés* ».

Le déploiement, dès 2013 dans l'Est du territoire congolais, des troupes de la Brigade d'intervention, issues jadis exclusivement des pays de la SADC (Afrique du Sud, Malawi et Tanzanie), a constitué un très significatif appui international aux FARDC. En effet, l'offensive conjointement menée par ces dernières a donné lieu à la défaite militaire et à l'autodissolution du M23 le 05 novembre 2013 ainsi qu'à la conclusion des pourparlers de Kampala à travers la signature séparée de la « Déclaration du Gouvernement de la RDC » et celle de l'ex-mouvement armé le 12 décembre 2013 à Nairobi. Ce fut, pour l'armée congolaise, une victoire historique car, la première sur le plan militaire depuis l'indépendance de l'Etat congolais (Le Point, 2013). Divisés entre deux ailes et mis en débandade, les combattants du

M23 se sont repliés en Ouganda et au Rwanda où ils ont été cantonnés en vue, à terme, du rapatriement volontaire en RDC de ceux qui détiennent la nationalité congolaise.

En dépit de cette victoire sur le M23, l'Est de la RDC (particulièrement les provinces de l'Ituri, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu) continue de subir des cycles récurrents des violences armées persistantes de la part des groupes armés locaux et étrangers. Ces derniers ont des relations marquées par des dynamiques d'alliances faites et défaites sur une base plus conjoncturelle que structurelle (MBA TALLA, 2012).

Depuis novembre 2021, il y a regain de tensions dans le territoire de Rutshuru dans la province du Nord-Kivu suite aux attaques armées des combattants du M23 contre les positions des FARDC à partir du Mont Sabinyo situé aux confins de l'Ouganda, et du Rwanda (Rapport à mi-parcours du Groupe d'experts de l'ONU sur la RDC, 2022). En dépit de la tenue, le 24 février 2022 à Kinshasa, du sommet des chefs d'Etat sur l'Accord-cadre, le M23 continue de mener des incursions sur le territoire congolais jusqu'à contrôler et à étendre son emprise sur plusieurs localités du Nord-Kivu jusqu'à menacer sérieusement Goma, cheffe-lieu de cette province.

La tenue du dixième sommet sur l'Accord-cadre, intervenue au neuvième anniversaire de la signature de cet instrument juridique, a constitué une opportunité du questionnement de perceptions qu'en ont les parties prenantes qui ont passé sous silence le dossier relatif au M23 qui venait pourtant de réapparaître (Communiqué du Dixième sommet sur l'Accord-cadre, 2022). La mobilisation, à ces assises, de tous les pays signataires, dont sept furent représentés par leurs Chefs d'Etat, avait semblé constituer une réaffirmation de leur intérêt pour ce mécanisme de paix dont la RDC exige une évaluation (Programme du Gouvernement de la RDC, 2021) sans en donner formellement l'impulsion. Ce, alors même que, depuis le dernier sommet, elle dirige le Mécanisme Régional de Suivi jusqu'au prochain prévu au Burundi.

Contrairement à l'apparition et à l'activisme du M23 en 2012-2013, le resurgissement de ce groupe armé n'a pas, jusqu'à la fin de l'année 2022, donné lieu à un rééquipement de la Brigade d'intervention qui jadis, « *a obtenu un succès tactique particulier (sur le M23 uniquement) sans pour autant se traduire en progrès stratégique* » (TULL, D., 2017). Il n'a pas non plus suscité des pressions du Conseil de sécurité ni sur ce groupe armé pour y infliger une nouvelle défaite ni au Rwanda, son principal appui (Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC, 2022).

De ce constat, découle l'interrogation sur laquelle porte cette étude : la résurgence du M23 remet-elle en cause le bien-fondé de l'Accord-cadre ? A titre d'hypothèse, nous postulons que la pertinence d'un accord est fonction de la « convergence géopolitique » c'est-à-dire « *le rapprochement des représentations, des perceptions des acteurs sociaux en vertu duquel ces derniers s'évertuent à conjuguer de manière coordonnée leurs efforts dans la perspective de l'atteinte d'un but sécuritaire partagé.* » (ZIAKWAWU, M., 2021). Ceci requiert d'observer et d'analyser les éléments d'expression des perceptions des parties prenantes, notamment celles de la RDC et du Conseil de sécurité, pour non seulement en ressortir les postures mais surtout en dégager les sens pour une meilleure compréhension de la portée de l'Accord-cadre dans ce contexte sécuritaire.

Pour ce faire, nous avons recouru à l'approche constructiviste qui « *se fonde sur quelques prémisses, qu'Alexander Wendt résume de la façon suivante : (1) les structures de l'association humaine sont déterminées principalement par des idées partagées plutôt que par des forces matérielles, et (2) les identités et les intérêts d'acteurs réfléchis sont construits par ces idées plutôt que donnés par la nature* » (MACLEOD, A., 2004).

Le corps de cet article comprend quatre points. Il s'agit successivement de l'indication méthodologique de l'étude, d'un succinct descriptif de l'Accord-cadre d'Addis-Abeba, de l'évocation de la résurgence du M23, et, enfin, de la discussion sur la pertinence ou l'impertinence de l'Accord-cadre suite à la résurgence du M23.

METHODOLOGIE

Nous avons recouru, dans cette étude, à la méthode systémique en Relations internationales (ROCHE, J.J., 2009). En effet, la compréhension de la portée de l'Accord-cadre requiert de tenir compte des interactions des parties prenantes axées sur l'objectif de la paix, de la sécurité et de la stabilité en RDC et dans la Région. L'intellection de la résurgence du M23, qu'une mise en œuvre optimale de l'Accord-cadre aurait permis d'éviter, requiert de prendre en compte les dynamiques relationnelles des parties signataires de cet instrument juridique.

En vue de la collecte des données, nous avons recouru aux techniques documentaires, à l'observation directe et à l'entretien. Nous avons parcouru la littérature, du reste peu abondante sur l'Accord-cadre. Nous avons également exploité les données collectées de par nos propres connaissances de la question sous-étude en observant de près les interactions des parties prenantes. L'entretien semi-structuré nous a permis de collecter des informations auprès des experts des institutions étatiques et non-étatiques qui ont vécu le processus ayant

accouché de la signature de l'Accord-cadre. Nous avons également interviewé des leaders du M23, notamment son président ainsi que son secrétaire exécutif (2022).

Cette étude prend en compte la période comprise entre fin novembre 2021 et fin décembre 2022. La première borne renvoie au déclenchement de la résurgence du M23 tandis que la seconde est dictée par la nécessité de mettre un terme à la recherche sur cette question, toujours d'actualité. Quant à la délimitation spatiale, ce travail est focalisé sur la RDC, qui est au cœur de l'Accord-cadre et dont les populations subissent les affres du regain des hostilités entre notamment, d'une part, l'armée congolaise et, d'autre part, le M23 ainsi que l'armée rwandaise.

SUCCINCT DESCRIPTIF DE L'ACCORD-CADRE

Sous les auspices de l'ONU, de l'UA, de la SADC et de la CIRGL, l'Accord-cadre a été signé par l'Afrique du Sud, l'Angola, le Burundi, l'Ouganda, la République Centrafricaine, la République du Congo, la RDC, le Rwanda, le Soudan du Sud, la Tanzanie, la Zambie. Fin 2013, le Soudan et le Kenya y ont apposé leur signature. Ceci a porté à treize (13) le nombre total des pays signataires (ZIAKWAU, M., 2016).

Fait distinctif, l'Accord-cadre a été endossé par le Conseil de sécurité de l'ONU au travers de sa Résolution 2098 du 28 mars 2013. A cet effet, chaque année, cet organe de l'ONU passe en revue la situation en RDC et dans la Région sous le prisme de l'Accord-cadre.

C'est aussi sur cette base que le Conseil de sécurité a créé, à titre exceptionnel, une Brigade d'intervention au sein de la MONUSCO pour mener des actions coercitives contre les groupes armés actifs dans l'Est du pays, au premier rang desquels le M23. Mais, cet objectif n'a pas été atteint. En effet, mis à part le M23, « *Aucun autre groupe armé majeur n'a été éliminé. Au contraire, la multiplication des groupes armés (...) a continué* » (TULL, D., 2017).

Par ailleurs, l'Accord-cadre prescrit des actions concrètes, traduites par des engagements de la RDC, des pays de la Région et « de la communauté internationale ». Pour la RDC, il y a six engagements nationaux. Concernant la Région, il y en a sept ; quant à la « communauté internationale », c'est cinq engagements. Tous les trois types d'engagements n'ont pas la même substance.

La structuration de l'Accord-cadre inscrit les parties prenantes dans une dynamique systémique mettant en évidence les interdépendances de la RDC avec les pays de la Région et de « la communauté internationale ». Ceci atteste l'impuissance de la RDC « *à endiguer la crise*

dans l'Est » de son territoire (CHATELOT, C., 2022). Nous nous appesantissons, dans les lignes qui suivent, sur la substance des engagements nationaux, régionaux et internationaux.

a) Les engagements nationaux

Les engagements souscrits par la RDC revêtent un caractère essentiellement technique quoique sur un fond politique. Ils sont déclinés en des actions concrètes à mener pour parvenir à une série de résultats dans les divers domaines de politiques publiques suivant leurs libellés axés sur le secteur de la sécurité, l'autorité de l'Etat, la décentralisation, le développement socioéconomique, les réformes institutionnelles ainsi que la réconciliation nationale, la tolérance et la démocratisation en RDC.

En six points, le Gouvernement congolais s'est engagé, dans l'Accord-cadre, à :

- 1. Continuer et approfondir la réforme du secteur de la sécurité, en particulier en ce qui concerne l'armée et la police ;*
- 2. Consolider l'autorité de l'Etat, en particulier à l'Est de la République Démocratique du Congo, y compris en empêchant les groupes armés de déstabiliser les pays voisins ;*
- 3. Effectuer des progrès en ce qui concerne la décentralisation ;*
- 4. Promouvoir le développement économique, y compris au sujet de l'expansion des infrastructures et de la fourniture de services sociaux de base ;*
- 5. Promouvoir la réforme structurelle des institutions de l'Etat, y compris la réforme des finances ;*
- 6. Promouvoir les objectifs de réconciliation nationale, de tolérance et de démocratisation.*

Il ressort de ces engagements la nécessité de reconsidérer profondément l'organisation et le fonctionnement de cet Etat pris dans son assertion essentiellement de politique intérieure à inscrire dans une dynamique de remodelage. Ceci implique des réformes tous azimuts pour améliorer significativement la gouvernance du pays en vue d'en assurer l'accroissement de la puissance de l'Etat, gage de sa capacité à se sécuriser durablement. Ce, quand bien même l'Accord-cadre poserait le problème de disjonction entre, d'une part, le résultat à escompter des réformes relevant du long terme en vue de l'éradication des groupes armés, du reste socialement ancrés (STEARNS, J., 2018), grâce à l'affirmation de la puissance de l'Etat en RDC, et, d'autre part, la solution, à prédominance militaire, à la préoccupation sécuritaire immédiate liée à la lutte contre les agents des violences armées.

Ces deux impératifs aux temporalités différentes sont non sans interdépendance. Car la persistance de l'insécurité prive l'Etat congolais des ressources financières nécessaires pour une mise en œuvre sans discontinuité des réformes dont les technicités requièrent une planification assortie d'un financement conséquent et d'une gestion rigoureuse d'autres types de ressources. En vue de permettre à la RDC de faire face aux impératifs de financement des réformes, l'Accord-cadre prévoit le concours des partenaires bi et multilatéraux dont les conduites ne sont pas dépourvues de motivations. Ceci impose à l'Etat congolais de négocier et d'entretenir des relations harmonieuses avec ces derniers à cause de sa dépendance pour tenter de les persuader de le soutenir dans ses efforts de pacification et de stabilisation de l'Est du pays, notamment en exerçant des pressions sur des pays voisins impliqués dans la spirale des violences armées dans cette partie du territoire congolais ainsi que d'obtenir les financements des réformes à mettre en œuvre.

Le terme « soutien », repris sept fois dans l'Accord-cadre, est un soulignement d'une dépendance de fait dans laquelle la RDC a accepté de s'inscrire, en contrepartie d'un soutien international contre le M23, sans qu'il n'ait été prévu des « sanctions » contre les parties qui ne se seraient pas acquittées de leurs engagements. A cet effet, la portée de l'Accord-cadre est loin de relever de l'ordre contraignant. Cet accord donne une large marge au « bon vouloir » des partenaires régionaux et internationaux de soutenir ou non la RDC face à ses défis de redressement et de stabilisation.

La manifestation la plus éclatante du gain de l'Accord-cadre pour la RDC est le « soutien » des partenaires internationaux pour la mise en échec du M23, suite à des pressions internationales contre aussi bien ce groupe armé que le Rwanda. Sa réédition n'a pas été observée en fin 2022, plus d'une année après la résurgence de ce groupe armé. Ce qui constitue une indication de la temporalité du court ou moyen terme de la réponse militaire consentie jadis par le Conseil de sécurité à la demande expresse de la RDC contre le M23.

b) Les engagements régionaux

Ils sont essentiellement, dans leurs énoncés, de l'ordre diplomatique dont le caractère technique est peu affirmé d'autant plus qu'il devrait requérir une convergence de vues des parties prenantes assortie d'une programmation d'actions dont les résultats varieraient selon la pluralité des contextes nationaux. Ceci ne favorise pas la mise au diapason des pays concernés pour une concrétisation harmonieuse de leurs engagements.

Par contre, les engagements régionaux portent essentiellement sur les matières de politique extérieure. Cette différence substantielle avec les engagements nationaux de la RDC, qui sont de l'ordre foncièrement de politique intérieure, traduit la centralité et la fixité de l'Accord-cadre sur l'Etat congolais considéré comme un espace à la fois névralgique et critique, constituant l'épicentre de l'instabilité régionale.

En sept points, les engagements régionaux consistent à :

1. *Ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures des autres Etats voisins ;*
2. *Ne pas tolérer, ni fournir une assistance ou un soutien quelconque à des groupes armés ;*
3. *Respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale des Etats voisins ;*
4. *Renforcer la coopération régionale ;*
5. *Respecter les préoccupations et intérêts légitimes des Etats voisins, en particulier au sujet des questions de sécurité ;*
6. *Ne pas héberger ni fournir une protection de quelque nature que ce soit aux personnes accusées de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, d'actes de génocide ou de crimes d'agression ou aux personnes sous le régime de sanctions des Nations Unies ;*
7. *Faciliter l'administration de la Justice, grâce à la coopération judiciaire dans la Région.*

Ces engagements ne constituent qu'un simple rappel des principes auxquels les pays concernés ont souscrit du fait de leur adhésion aux organisations intergouvernementales à caractère politique, telles que l'ONU et l'UA (BANYAKU LUAPE EPOTU, E., 2013). Ceci atténue la responsabilité des pays voisins, particulièrement ceux de l'Est, tels que le Rwanda et l'Ouganda, dans les reproductions des violences armées dans la partie orientale de l'Etat congolais.

La RDC est ainsi tenue de relever les défis de développer les capacités requises pour s'acquitter efficacement de ses obligations régaliennes et, partant, d'assumer pleinement ses responsabilités géopolitiques dont les failles aux incidences négatives dans la Région justifieraient les postures de certains pays opérant sur son territoire. Ceci pour y contenir les menaces sécuritaires pesant sur eux non sans, au besoin, les amplifier ainsi que pour exploiter comme ils le peuvent la faiblesse de la RDC.

c) Les engagements internationaux

Ils ne les sont que d'apparence. En effet, il y ressort une pluralité des personnes morales, dont certaines sont sans identités précises. Il est pourtant capital que celles liées au

travers des promesses d'actions à mener dans la perspective du résultat escompté ne fassent point l'ombre d'ambiguïté dans la déclinaison de leurs identités respectives. Ceci permet d'évaluer rigoureusement le niveau de mise en œuvre des promesses des parties concernées et de mettre en évidence la part de responsabilité des intervenants dans le processus y afférent suivant l'avenir envisagé dont la construction requiert une conjugaison de leurs efforts.

Cinq engagements concernent la « communauté internationale » :

1. *Le Conseil de sécurité resterait saisi de l'importance d'un soutien à la stabilité à long terme de la République Démocratique du Congo et la Région ;*

2. *Un engagement renouvelé des partenaires bilatéraux à demeurer mobilisés dans leur soutien à la République Démocratique du Congo et la Région ;*

3. *Un engagement renouvelé à travailler à la revitalisation de la Communauté économique des pays des Grands Lacs et à soutenir la mise en œuvre de son objectif de développement économique et d'intégration régionale ;*

4. *Une revue stratégique de la MONUSCO ;*

5. *La nomination d'un Envoyé spécial des Nations Unies pour soutenir les efforts et pour trouver des solutions durables à un plan à plusieurs volets qui permettra la convergence de toutes les initiatives en cours.*

Que ces engagements soient placés sous la responsabilité de la « communauté internationale » participe d'une volonté délibérée de rendre présentes aux processus de mise en œuvre de l'Accord-cadre, aux côtés de la RDC et des autres pays de la Région, des « instances » disposant d'une bonne marge de s'y soustraire sans coup férir et de condamner ces derniers à porter l'entière responsabilité d'éventuels échecs du processus de mise en œuvre de leurs engagements. Il est ainsi compréhensible que, dans les annexes de la Résolution 2098 du Conseil de sécurité, seuls les engagements nationaux et régionaux y aient été repris.

Par ailleurs, l'ambiguïté conceptuelle de la notion de « communauté internationale » réduit la portée opératoire des engagements internationaux dépourvus d'implications spécifiques au-delà des considérations formelles. Comme le souligne JOUANNET, E. (2005), « *La communauté internationale est avant tout une idée qui ne cesse de hanter le discours des juristes internationalistes, comme si la répétition incantatoire du terme pouvait permettre d'ancrer un peu plus son existence dans la réalité et la transformer en un fait tangible et concret.* »

Pour sa part, GAUTHIER DE VILLERS (2012) soutient que le terme « *communauté internationale* » relève « *d'une convention de langage et qu'il faut bien une*

formule pour désigner une réalité incontestable. Il existe une forme d'organisation politique mondiale incarnée par le "système des Nations unies", c'est-à-dire l'organisation new-yorkaise et ses agences spécialisées. La politique onusienne n'est cependant pas l'expression d'une société ou d'une "communauté" mondiale, mais est déterminée par les rapports de force entre puissances tels qu'ils s'exercent, en particulier, au sein du Conseil de sécurité. »

Dans les engagements internationaux, il y est explicitement fait mention du Conseil de sécurité et de la MONUSCO, une émanation de ce dernier organe onusien dont la portée géopolitique est étroitement liée à sa composition. Dès lors, sans être une personne morale, il vaut dans l'Accord-cadre du fait de son pouvoir de sanctions en cas d'actes d'agression, de menace contre la paix ou de rupture de la paix. Ceci tend à compenser, à titre symbolique, l'absence de mesures contraignantes dans l'Accord-cadre dont la mise en œuvre est essentiellement fonction de la bonne foi des parties prenantes.

Il va sans dire qu'il y est souligné, pour gagner le pari de la paix telle qu'envisagée dans l'Accord-cadre, la nécessité d'une implication du Conseil de sécurité. De manière continue depuis 2013, ce dernier réaffirme que l'Accord-cadre « *reste un mécanisme essentiel pour la paix et la stabilité durables en République démocratique du Congo et dans la Région* » (RESOLUTION 2666, 2022).

En même temps, plus globalement, l'ONU intervient en qualité d'institution garante. Il y a une présence assez marquée de cette organisation intergouvernementale, au travers de son Conseil de sécurité et de son Secrétaire Général, attestant l'émanation institutionnelle de cet instrument juridique international, qui remet quelque peu en cause la pertinence du principe de subsidiarité consacré par l'article 8 de la charte des Nations Unies.

Le Bureau de l'Envoyé spécial du Secrétaire Général des Nations Unies pour la Région des Grands Lacs y joue un rôle plus déterminant que les autres institutions garantes (Union africaine, SADC et CIRGL). En effet, contrairement à ces dernières, il a initié, entre autres, une « *Stratégie des Nations Unies pour la consolidation de la paix, la prévention et le règlement des conflits dans la Région des Grands Lacs* » avalisé par le Conseil de sécurité et en vigueur depuis janvier 2021.

LA RESURGENCE DU M23

Dans un communiqué du 05 novembre 2013, la direction du M23 « *annonce qu'elle a décidé à dater de ce jour de mettre un terme à sa rébellion et de poursuivre, par des moyens purement politiques, la recherche des solutions aux causes profondes qui ont présidé à sa création. A cet effet, le Chef d'Etat-Major Général ainsi que tous les commandants des grandes*

unités de l'Armée révolutionnaire Congolaise sont priés de préparer les hommes des troupes au processus de désarmement, démobilisation et réinsertion sociale dont les modalités sont à convenir avec le Gouvernement de la République Démocratique du Congo » (Communiqué du M23, 2013).

Ce groupe armé était, à l'origine, composé de soldats ayant participé à une mutinerie de l'armée nationale congolaise en avril et mai 2012. Ces soldats, auparavant membres du Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), affirmaient que leur mutinerie visait à protester contre la non-application intégrale, par le Gouvernement congolais, de l'accord de paix du 23 mars 2009 (d'où le nom de M23), en considération des questions structurelles du compromis jadis trouvé au-delà de leur intégration au sein des forces de défense et de sécurité de la RDC (BISIMWA, B., 2022).

La résurgence du M23 est intervenue après un processus de rapprochement, amorcé à partir de fin mai 2019, entre le nouveau Président congolais et son homologue rwandais suite auquel fut enclenchée une nouvelle dynamique de dialogue entre le Gouvernement de la RDC et le leadership politique de ce groupe armé basé respectivement au Rwanda, sous la facilitation du Gouvernement rwandais, et en Ouganda. Ceci, en vue du rapatriement, sur le territoire congolais, de ses combattants et de la résolution des problèmes structurels posés par le M23, notamment le retour des réfugiés congolais vivant au Rwanda et en Ouganda.

Cette dernière problématique est non sans implications sur les questions démographique, foncière et politique (reconnaissance/déni de nationalité congolaise à des populations Rwandophones) (MUGANGU MATABARO, 2007-2008) qui relèvent des facteurs endogènes des conflits armés et de la conflictualité dans l'Est de la RDC (MWAKA, A., 2010). En effet, le retour des réfugiés, dont la grande majorité serait de tendance rwandophone, est susceptible de soulever le problème de cohabitation pacifique avec les autres communautés du fait du devoir, pour l'Etat, d'administrer préalablement à ces dernières la preuve de l'existence d'un espace qui leur serait spécifique pour les y accueillir ou de les persuader d'accepter que les réfugiés soient installés dans les espaces constituant l'identité spatiale desdites communautés.

De ce qui précède, il est évident que le M23 s'inscrit dans la lignée des groupes armés jadis en relations étroites avec le Rwanda et l'Ouganda (MBAVU, V., 2014), à savoir : le Congrès national pour la défense du peuple (CNDP), le Rassemblement des Congolais pour la démocratie (RCD) et, dans une certaine mesure, l'Alliance des forces démocratiques de libération du Congo (AFDL). La zone d'opérations militaires du M23 à l'orée du Rwanda et de

l'Ouganda atteste le soutien de ces pays à ce groupe armé dont la réapparition ne pouvait être possible sans le moindre soutien extérieur, ne serait-ce qu'en termes d'offre d'espace territorial pour la préparation des offensives ou pour un éventuel repli de ce groupe armé.

Ceci participe de la validation de l'hypothèse autrefois émise selon laquelle « *pour que le potentiel militaire du M23 se transforme en menace conséquente, il ne lui manquait que des financements, de l'équipement et un soutien diplomatique.* » (Martin ZIAKWAU, M., 2022). En effet, selon le Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC (2022), « *Le M23 a pu mener des combats intenses sur plusieurs fronts simultanément, pendant plusieurs semaines, ce qui témoigne d'un haut degré d'organisation, d'une amélioration des tactiques et du recrutement, d'un relèvement des effectifs et d'un réapprovisionnement considérable en matériel militaire* ».

Selon ces experts de l'ONU (2022), « *Soit unilatéralement, soit conjointement avec des combattants du M23/ARC, elle (Rwanda Defense Force/Force de défense du Rwanda) s'est également engagée dans des opérations militaires contre des positions des FARDC. De plus, la RDF a fourni des renforts au M23/ARC pour des opérations spécifiques, en particulier visant à s'emparer de villes et de zones stratégiques. En mai 2022, par exemple, le M23/ARC et la RDF ont attaqué ensemble le camp des FARDC à Rumangabo et pris Bunagana en juin 2022* ». Entre-temps, « *Fin mars 2022, les troupes des UPDF ont empêché le M23/ARC de s'emparer de Bunagana. En revanche, lorsque le M23/ARC, appuyé par la RDF, y a attaqué les FARDC le 12 juin 2022, les combattants du M23/ARC ont franchi sans encombre la frontière avec la République démocratique du Congo. Une situation similaire avait été décrite en 2012.* » Il s'agit de l'année du début de l'activisme du M23.

En se référant au Groupe d'experts (2022), il résulte du nouvel activisme du M23 que « *Jusqu'à la mi-octobre 2022, le M23/ARC contrôlait un territoire environ trois fois plus grand que celui qu'il contrôlait en mars 2022. Au 1^{er} novembre 2022, la superficie du territoire qu'il contrôlait avait été de nouveau doublée et englobait des lieux stratégiques tels que les villes de Rutshuru et de Kiwanja, le camp militaire de Rumangabo, la centrale électrique de Matebe et les postes-frontières de Kitagoma et de Bunagana* ».

De ce qui précède, deux observations peuvent être faites. D'une part, plus d'une année après la résurgence du M23, il est attesté une puissance de feu de ce groupe armé, appuyé particulièrement par le Rwanda, qui verse dans la violation de ses engagements en vertu de l'Accord-cadre. D'autre part, la puissance du M23 met en évidence la faiblesse structurelle des services de défense et de sécurité de la RDC dont le succès continu des réformes aurait pu

assurer, sur le terrain des opérations, un accroissement de leur capacité d'actions coercitives et dissuasives en vue de la consolidation de l'autorité de l'Etat particulièrement dans l'Est du pays comme envisagé au regard des engagements souscrits par la RDC au titre dudit accord. Ceci met sur la sellette l'appropriation et la mise en œuvre des engagements souscrits par ces Etats.

PERTINENCE OU IMPERTINENCE DE L'ACCORD-CADRE DANS LE CONTEXTE DE LA RESURGENCE DU M23

A l'analyse, du point de vue de la RDC, jadis demanderesse de l'appui du Conseil de sécurité pour le renforcement de la MONUSCO en vue de l'aider à neutraliser, mieux à éradiquer, les groupes armés, particulièrement le M23, il y a un échec de l'Accord-cadre du point de vue de sa mise en œuvre. A cet effet, en avril 2022, devant le Conseil de paix et de sécurité de l'organisation panafricaine, le Ministre congolais des Affaires étrangères, LUTUNDULA, C. (2022), a affirmé qu'« *Il est utile que l'Union africaine, au travers du Conseil de paix et de sécurité, donne aussi de la voix pour une plus forte appropriation de l'Accord-cadre par toutes les parties prenantes, sans laquelle ceci pourrait être entamé dans sa substance.* »

Dans le même ordre, dans son discours à la tribune de la 77^{ème} session ordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU, le Président de la RDC, a déclaré : « *Afin d'éradiquer définitivement l'insécurité, restaurer une paix durable et assurer la stabilité à l'Est de la RDC, plusieurs Accords ont été signés avec les groupes armés et même avec les pays voisins sous la garantie de la communauté internationale. Des mécanismes nationaux et internationaux ont été créés. Toutes ces perspectives de règlement définitif du conflit n'ont duré que l'espace de quelques mois. Vite, l'architecture s'est fissurée et l'édifice s'est écroulé. Et, on recommence toujours avec les mêmes tragédies.* »

De ce qui précède, la RDC déplore une faible mise en œuvre générale de l'Accord-cadre notamment au niveau régional, dont l'indicateur est la persistance de l'insécurité dans l'Est du pays traduisant une perception qu'ont les pays concernés de cet instrument juridique ne favorisant pas leur implication pour la fin de la reproduction de l'insécurité dans l'Est du territoire congolais. Il est évident que, particulièrement dans les relations interétatiques, un accord ne vaut que ce que les parties prenantes en pensent et non pas d'abord ce qu'en est le contenu.

L'Accord-cadre est historiquement l'émanation d'une requête, au Conseil de sécurité, de la RDC en vue d'un soutien pour sa sécurité et sa stabilité mises en mal par le M23

en particulier et la ribambelle des groupes armés écumant l'Est du pays, en général. Il va sans dire que c'est l'Etat congolais qui est censée être le premier concerné en matière d'exemplarité dans la mise en œuvre de ses engagements comme le suggère l'intitulé de cet Accord-cadre « *pour la République Démocratique du Congo et la Région* ».

Dès lors, en réponse au soutien du Conseil de sécurité grâce auquel l'armée congolaise avait réussi à défaire le M23 en 2013, la RDC devrait attester une volonté assez affirmée de s'en approprier et de l'implémenter au niveau non seulement institutionnel mais surtout sociétal. Car, au fond, les engagements nationaux souscrits par la RDC vise la restructuration de l'Etat congolais au travers des réformes axées non seulement sur les considérations textuelles, juridiques furent-elles, mais bien plus sur les changements des mentalités et des pratiques au sein de la société et de l'Etat congolais.

Les engagements souscrits par la RDC aux termes de l'Accord-cadre relèvent de la conception de la nature « *politique* » de la réponse que le Conseil de sécurité privilégie à la crise sécuritaire plutôt que de focaliser les efforts sur le volet militaire qui, malgré tout, n'est pas à négliger sans non plus en exagérer la portée. Ce qui a justifié la création et le déploiement de la Brigade d'intervention dont le caractère poussif après la défaite du M23 pourrait exprimer, suite au défaut de logistiques jadis employés, l'importance de créer les conditions structurelles à un problème sécuritaire non moins complexe.

En effet, l'objectif poursuivi au travers de l'Accord-cadre consiste à assurer la durabilité de la paix, requérant de désancrer les violences armées de la société, plus précisément des communautés locales auxquelles s'identifient plusieurs groupes armés. La disposition particulière de l'Accord-cadre (2013) concernant la création, uniquement en RDC, du Mécanisme National de Suivi de la mise en œuvre des engagements nationaux de l'Etat congolais participe de l'expression du Conseil de sécurité pour une appropriation avérée, par les autorités congolaises, des engagements du pays et pour la nécessité de la preuve de leur concrétisation.

Cependant, la RDC peine à donner des indices sérieuses de sa distinction positive eu égard à ses propres engagements dont la seule tentative d'évaluation remonte à juin 2017, dans une méthodologie peu rigoureuse d'un atelier de deux jours. L'objectif de cette activité avait consisté non pas à faire le point sur les réformes structurelles en RDC mais plutôt à identifier des actions prioritaires à proposer au Gouvernement eu égard aux enjeux sécuritaires dans un contexte pré-électoral. Ceci relève davantage d'un besoin de masquer les difficultés de

fonctionnement de ce Mécanisme que de faire avancer le processus de mise en œuvre des engagements nationaux.

Composé de trois organes (Comité de pilotage, Comité exécutif et Comité consultatif), le Mécanisme National de Suivi n'en compte qu'un seul qui soit fonctionnel au sens formel mais pas opérationnel eu égard à ses missions. Il s'agit du Comité exécutif qui, toutefois, ne fonctionne pas à plein régime à cause de l'inopérialisation du Comité de pilotage, censé se réunir « *au moins une fois tous les deux mois* ». Le Comité de pilotage a la responsabilité de « *donner la vision globale des obligations à honorer et fixer les objectifs à atteindre; donner les orientations sur le plan d'exécution et les échéances essentielles; adopter le plan d'exécution; faire des évaluations régulières et procéder éventuellement aux ajustements requis* ». En clair, c'est sur base des directives du Comité de pilotage et du plan d'exécution qu'est à l'œuvre le Comité exécutif. La dernière réunion du Comité de pilotage remonte à septembre 2014. En février 2022, le Premier Ministre de la RDC a conduit une réunion, à laquelle ont pris part quelques membres statutaires du Comité de pilotage, mais qui, dans sa substance, ne relevait pas de ce dernier cadre. Il s'était agi essentiellement des préparatifs logistiques du sommet du 24 février 2022 sur l'Accord-cadre. Il va sans dire que les participants ne s'étaient nullement appesantis sur la mise en œuvre des engagements nationaux, requérant de dresser l'état des lieux des réformes structurelles en RDC et de donner des orientations claires, assorties d'une programmation conséquente de leur matérialisation. Par ailleurs, le Comité exécutif ne dispose pas de « *plan de mise en œuvre des engagements souscrits* » qu'il a la responsabilité d'élaborer et de soumettre à l'approbation du Comité de pilotage. Sur cette base, il est tenu de « *veiller sur la mise en œuvre du plan ; assurer une communication appropriée sur la mise en œuvre des réformes prévues dans l'Accord* » (Ordonnance n°13/020, RDC, 2013). Cet organe fonctionne sans tableau de bord de gestion.

Quant au Comité consultatif, il n'est pas opérationnel depuis la création du Mécanisme National de Suivi, quoique l'acte juridique le créant n'ait jamais été modifié. Il est censé constituer « *un espace de dialogue et d'échanges, avec les forces vives de la Nation, sur la mise en œuvre de l'Accord-cadre. Il a pour tâches de : formuler des observations sur le fonctionnement du Mécanisme National de Suivi ; faire des recommandations utiles sur la mise en œuvre des réformes.* » (Ordonnance n°13/020, RDC, op.cit.). A cause des implications liées au défi des réformes de l'Etat congolais ainsi que de la société congolaise découlant des engagements nationaux souscrits aux termes de l'Accord-cadre, le Comité consultatif devrait favoriser « *l'appropriation collective de l'acte politique par les citoyens et les citoyennes, qui*

exigent l'assurance que leur participation aura un effet réel sur le processus décisionnel et/ou sur la reconnaissance de leur place au sein d'un dialogue continu ».

De tout ce qui précède, il ressort qu'après la défaite militaire du M23 en novembre 2013, grâce à l'appui de la Brigade d'intervention de la MONUSCO à l'armée congolaise, la RDC n'a pas fait preuve d'une traduction structurée et palpable en actes d'un engagement assez avéré dans la pratique en vue d'une accélération dans la construction d'une « *solution politique* » à la crise sécuritaire dans l'Est de son territoire. La gestion de cette crise à la suite de la réaction du Conseil de sécurité présente deux temporalités.

La première temporalité, relevant du moyen terme, est axée sur la neutralisation du M23 grâce au déploiement de la Brigade d'intervention exceptionnellement créée au bénéfice de la RDC. La deuxième, de l'ordre du long terme, consiste en la restructuration de l'Etat congolais qui requiert des réformes dans tous les domaines de politiques publiques, particulièrement celles du secteur de la sécurité dont le redressement est nécessaire pour que la RDC se dote des capacités avérées d'exercice et de respectabilité de sa souveraineté et de l'intégrité de son territoire.

Ceci implique, entre autres, de dresser rigoureusement un état des lieux de l'organisation et du fonctionnement de ce secteur pour en relever les avancées, les piétinements ainsi que les reculs dans la mise en œuvre de l'engagement de le réformer. Comme le reconnaît le Gouvernement congolais, depuis 1960, en dépit des efforts fournis au niveau de la législation et de l'organisation de l'armée congolaise, « *les résultats restent loin en deçà de l'objectif* » (Document de politique de défense de la RDC, 2022).

Dès lors, pour avoir été secourue en vue de faire échec au M23, la RDC est tenue à une thérapie au mal congolais dont les articulations participent de l'institutionnalisation et de la spirale des violences armées dans l'Est du pays (BIYOYA MAKUTU, 2014). Plutôt que de considérer davantage la responsabilité des « *autres* » établis au-delà des frontières nationales dans leur manière de tirer profit des mauvetés organisationnelles et fonctionnelles de l'Etat congolais, il est stratégiquement utile pour ce dernier de se remettre en cause et de créer les conditions structurelles de son redressement et de l'accroissement de sa puissance au travers notamment de la relance et/ou de la poursuite des réformes structurelles.

Près de dix ans après la signature de l'Accord-cadre, la RDC ne dispose pas encore d'indications rigoureuses d'un travail rigoureux en cours de réalisation sur la programmation et la mise en œuvre des réformes structurelles à évaluer suivant des temporalités préalablement définies. Dans ces entrefaites, en dépit de la résurgence du M23, il est constaté que le Conseil

de sécurité ne s'empresse pas à appuyer militairement les autorités congolaises contre ce groupe armé ni à exercer sérieusement des pressions contre les soutiens extérieurs de ce dernier, comme ce fut le cas en 2013.

Par ailleurs, la Brigade d'intervention de la MONUSCO a perdu sa capacité de dissuasion au point que, devant le Conseil de sécurité, la Représentante spéciale du Secrétaire Général des Nations unies en RDC et cheffe de la MONUSCO, a déclaré en juin 2022, qu'« *Au cours des affrontements les plus récents, le M23 s'est comporté de plus en plus comme une armée conventionnelle que comme un groupe armé. Le M23 dispose d'une puissance de feu et d'équipements de plus en plus sophistiqués, notamment en termes des capacités de tir à longue portée de mortier et mitrailleuse, ainsi que de tir de précision sur des avions.* »

Bien plus, dans une interview en marge de la 77^{ème} session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Secrétaire Général des Nations unies, a déclaré : « *On est dans une situation extrêmement difficile (...) Le M23 est aujourd'hui une armée moderne avec des équipements lourds et plus perfectionnés que les équipements de la MONUSCO* ». Ceci atteste, contrairement à 2012, une faible mobilisation au sein du Conseil de sécurité de réitérer l'appui apporté jadis à la RDC en 2013. En outre, sans exercer des pressions sur le Rwanda, accusé par la RDC d'actes d'agression, « *Les membres du Conseil ont dit qu'ils s'inquiétaient de la résurgence du Mouvement du 23 mars et de la recrudescence de l'activité des groupes armés dans les provinces orientales de la République Démocratique du Congo (...) et ont demandé qu'on redouble d'efforts pour désamorcer les tensions et qu'on s'abstienne de toute déclaration incendiaire* » (Secrétariat Générale de l'ONU, 2022).

Il ressort des postures discursives au sein du Conseil de sécurité une volonté affichée de ses membres pour une solution non-militaire à la crise du M23. En effet, aucun Etat membre du Conseil de sécurité n'a plaidé, depuis la résurgence de ce groupe armé, pour la réédition d'une robuste action militaire à son encontre. Le 26 octobre 2022, dans son allocution devant le Conseil de sécurité, au cours d'une réunion sur la situation sécuritaire en RDC, l'Envoyé spécial du Secrétaire Général de l'ONU pour la Région des Grands Lacs, a soutenu qu'« *une paix durable n'est possible que par un règlement politique des causes profondes du conflit* ».

Pour sa part, le Représentant alternatif pour les Affaires politiques spéciales des Etats-Unis d'Amérique, premier contributeur au budget de la MONUSCO, a expliqué en ces termes peu diplomatiques : « *Comme c'est souvent le cas, nous avons passé beaucoup de temps aujourd'hui à parler de solutions militaires à un problème politique. Il va de soi que*

l'instauration de la paix dans les Grands Lacs ne passera pas par la force. La paix dépend d'un processus politique, d'une volonté politique et de solutions politiques » (Wood, R., 2022).

Aussi contradictoire que ceci pourrait paraître, le Conseil de sécurité renouvelle annuellement, au travers de ses Résolutions, son intérêt pour l'Accord-cadre sans l'imposer à la RDC. Il revient à cette dernière de faire montre de cohérence stratégique dans le choix de l'une de deux alternatives. Soit prouver, sa capacité de prendre seule en charge (avec le soutien de ses alliés non sans incertitudes) la gestion de la crise sécuritaire dans l'Est du pays et (re)considérer à sa guise les implications gênantes inhérentes à l'Accord-cadre ; soit prendre très sérieusement en compte l'appui du Conseil de sécurité face au défi sécuritaire et s'appropriier de ses engagements nationaux pour une mise en œuvre conséquente dans la perspective de la création des conditions structurelles d'une paix durable. Le choix de la RDC est fonction de sa capacité de remplir efficacement ses obligations régaliennes dans une lisibilité de cohérence susceptible d'assurer une continuité entre la vision des décideurs à ce propos, les stratégies mises en œuvre pour ce faire et les opérations tactiques sur le terrain. Ceci paraît encore peu lisible.

Il va sans dire que la pertinence ou l'impertinence de l'Accord-cadre est fonction de l'affirmation, par la RDC, de sa capacité de s'organiser au mieux et d'agir efficacement pour assurer sa sécurité et élargir ses marges d'influence au-delà de ses frontières. Sur cette base, la RDC reste libre de juger, en connaissance de cause, de la justesse de mener rigoureusement ou d'objecter les réformes consubstantielles à ses engagements en vertu de l'Accord-cadre. Quitte à en assumer les conséquences.

Il est évident que la reproduction des violences armées résulte essentiellement de son « impuissance » l'astreignant à rompre avec l'image de « trou noir ». En effet, suite à la fragilité de l'Etat, la RDC est devenue, surtout depuis la fin de la Guerre froide, une arène dans laquelle gouvernements, groupes mafieux et sociétés transnationales minières se sont sentis libres d'y pénétrer aux conséquences de nuisance à la paix et à la stabilité.

Entre-temps, la RDC reconnaît les limites de ses marges de manœuvre malgré sa qualité de Président à la fois du Mécanisme Régional de Suivi de l'Accord-cadre, de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC) et de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), de mobiliser ces derniers pour faire pression sur des pays de la Région qui torpillent la paix et la sécurité dans l'Est de son territoire. Il va sans dire que la résurgence du M23 aura littéralement porté atteinte au mandat de la RDC particulièrement à la tête du Mécanisme Régional de Suivi de l'Accord-cadre pour lequel

aucune initiative n'a été prise par l'Etat congolais qui devra passer le témoin au Burundi, en principe, en marge du sommet de février 2023 dans ce dernier pays.

De tout ce qui précède, il ressort que, près de dix ans après la signature de l'Accord-cadre, la RDC n'a pas réussi à gagner le pari de susciter, par la persuasion fondée sur l'exemplarité, la « convergence géopolitique » en vue d'un rythme de mise en œuvre de ce mécanisme pour la paix et la sécurité dans l'Est de son territoire. Sa faible propension à s'en approprier, en surmontant les entraves y afférentes et en y trouvant une opportunité de se redresser sur la base des réformes sociétales, semble en réduire les marges du succès de résoudre durablement le problème sécuritaire, notamment celui lié au M23.

CONCLUSION

La résurgence du M23 remet sur le tapis la problématique du bienfondé de l'Accord-cadre dont l'appropriation et la mise en œuvre sont fonction de la manière dont le perçoivent les parties prenantes, particulièrement la RDC qui y est au cœur. En effet, la défaite militaire de ce groupe armé en 2013 constitua l'incidence la plus frappante de cet accord grâce auquel fut créée et déployée, par le Conseil de sécurité de l'ONU, en appui à l'armée congolaise contre le M23 en priorité, une Brigade d'intervention au sein de la MONUSCO.

Cette réaction du Conseil de sécurité releva de l'ordre temporel du moyen terme qui devrait permettre à la RDC, ainsi satisfaite d'une réponse idoine à sa requête de renforcement du mandat de la mission onusienne de paix, de s'inscrire dans une solution durable consistant en l'enclenchement et/ou la poursuite des réformes structurelles de l'Etat congolais dont l'affadissement constitue un facteur de déstabilisation aux conséquences régionales. La RDC, principal bénéficiaire de la victoire d'autrefois sur le M23 obtenue grâce aux soutiens du Conseil de sécurité, avait souscrit à des engagements pour des actions concrètes à mener en vue de son remodelage.

Neuf ans après la mise en débâcle du M23, la Brigade d'intervention accuse de l'impotence tandis que le Conseil de sécurité insiste sur l'importance d'une « *solution politique* » à la crise sécuritaire reposée par ce groupe armé. Les insuccès de l'armée congolaise constituent les effets d'une faible appropriation par la RDC de l'Accord-cadre. En effet, les avancées notamment dans la réforme du secteur de sécurité, tel qu'il découle de son premier engagement, aurait dû permettre à l'Etat congolais, près de dix ans après la signature de cet instrument juridique, de développer des capacités de coercition et, de là, de consolider son

autorité particulièrement dans l'Est du pays en proie à l'activisme des groupes armés locaux et étrangers. Ceci lui aurait évité de subir la réapparition du M23.

Par ailleurs, l'Accord-cadre est marqué, entre autres, par un hiatus entre deux temporalités de la réponse à la crise sécuritaire dans la partie orientale du pays. Il y a, d'une part, l'action militaire soutenue par le Conseil de sécurité au travers d'un mandat robuste conféré à la Brigade, et, d'autre part, le remodelage de l'Etat congolais au travers des dynamiques suivies d'améliorations de son organisation et de son fonctionnement grâce à des réformes structurelles à mener sans désespérer. Ce, en vue de créer les conditions de redressement et d'accroissement de la puissance de la RDC à affirmer au mieux face à des défis notamment sécuritaires à relever par ses soins. Il serait plausible de considérer que les avancées prouvées dans la mise en œuvre des engagements souscrits par la RDC auraient pu persuader le Conseil de sécurité d'appuyer à nouveau l'Etat congolais, y compris pour une nouvelle action militairement contraignante.

La faible opérationnalisation du Mécanisme National de Suivi en RDC constitue un indicateur du déficit d'appropriation de l'Accord-cadre. Ce, alors qu'elle fut le principal bénéficiaire de la victoire d'autrefois sur le M23 obtenue grâce aux soutiens du Conseil de sécurité, l'Etat congolais a désactivé le dispositif prévu, dans cet instrument juridique, pour assurer un suivi rigoureux de la mise en œuvre des engagements nationaux devant constituer une expression de sa détermination à mobiliser la société congolaise dans la dynamique des réformes structurelles à mener non sans évaluation régulière pour y impulser des améliorations continues.

La persistance de l'insécurité met en exergue l'impuissance de la RDC doublée de sa faible propension à faire montre de cohérence stratégique dans la réponse à y donner eu égard à ses engagements aux termes de l'Accord-cadre. Ceci limite la capacité persuasive de l'Etat congolais dans la dénonciation des violations des engagements des pays de la Région dont certains, en l'occurrence le Rwanda et l'Ouganda, en ont profité pour favoriser la résurgence et la puissance du M23 au point de faire redouter la réédition de la prise, par ce groupe armé, de la ville de Goma.

Quand bien même les engagements qu'il comprend ne seraient pas assez mis en œuvre suite à des perceptions à la base des postures des parties prenantes, l'Accord-cadre est toujours considéré par le Conseil de sécurité, qui privilégie une solution politique à la crise du M23, comme un mécanisme essentiel pour parvenir à la paix, la sécurité et la stabilité en RDC et dans la Région. Ceci tend à en conforter la pertinence.

Il revient à l'Etat congolais, principal concerné dont l'affaiblissement le réduit aux efforts de survie en lieu et place de ceux de puissance, de capitaliser les opportunités inhérentes à l'Accord-cadre, moindres seraient-elles, et de s'employer à susciter une « convergence géopolitique » dans la perspective d'une paix véritablement durable dans l'Est de son territoire. A cet effet, il s'impose au Gouvernement congolais, au sens large du terme, de construire une réponse stratégique consistant en un plan global de gestion et de résolution à long terme du problème sécuritaire dans l'Est, au travers des thérapeutiques précises (militaires et non militaires) aux causes profondes à élucider dans une mise en évidence de la complexité des relations mouvantes des parties prenantes. Il y va de l'efficacité de la lutte contre le système d'insécurité dans l'Est du pays, vieux d'environ trois décennies.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la Région, Addis-Abeba, le 24 février 2013.

« Allocution du Président à l'occasion de la 77^{ème} session ordinaire de l'assemblée générale des Nations unies », le 20 septembre 2022, disponible en ligne sur le site https://presidence.cd/actualitedetail/actualite/allocution_du_president_felix_tshisekedi_a_loccasion_de_la_77eme_session_ordinaire_de_lassemblee_generale_des_nations_unies.

« Allocution du Président à l'occasion de la 77^{ème} session ordinaire de l'assemblée générale des Nations unies », le 20 septembre 2022, disponible en ligne sur le site https://presidence.cd/actualitedetail/actualite/allocution_du_president_felix_tshisekedi_a_loccasion_de_la_77eme_session_ordinaire_de_lassemblee_generale_des_nations_unies.

Allocution devant le Conseil de sécurité de l'ONU de la cheffe de la MONUSCO sur la situation sécuritaire en RDC, New York, 29 juin 2022.

BANYAKU LUAPE EPOTU, E. (2013). « Qui conspire contre le pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs au profit de l'Accord-cadre d'Addis-Abeba ? », in *Le Phare*, n° 4674, 8 octobre 2013.

BIYOYA MAKUTU, P.B. (2014). *Spirale des guerres de l'Est de la RDC : les moyens d'y mettre fin et de transformer le contexte*. Kinshasa : IPRIS.

Bureau des Nations Unies pour la Région des Grands Lacs, Intervention de l'Envoyé devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, New York, le 26 octobre 2022.

CHATELOT, C. (2022). « RDC : Kinshasa impuissant à endiguer la crise dans l'Est », in *Journal Le Monde*, 03 décembre 2022, en ligne sur www.lemonde.fr/afrique/article/2022/12/03/rdc-kinshasa-impuissant-a-endiguer-la-crise-dans-l-est_6152795_3212.html.

Communiqué du Mouvement du 23 mars, le 05 novembre 2013.

Communiqué du Dixième sommet sur l'Accord-cadre, 2022.

Conseil de sécurité de l'ONU, Rapport à mi-parcours du Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, S/2022/967, New York, 16 décembre 2022.

Déclaration de paix entre le Gouvernement et le Congrès national pour la défense du peuple, Goma, le 23 mars 2009.

Document de politique de défense de la République Démocratique du Congo, Kinshasa, 2022.

GAUTHIER DE VILLERS (2014). « La "communauté internationale" dans l'impasse ? Les perspectives critiques, in *Les cahiers africains*. Note de recherche.

Gouvernement de l'Union Sacrée de la Nation en République Démocratique du Congo, Programmation d'actions 2021-2023. Construire un Etat fort, prospère et solitaire, Kinshasa, avril 2021.

Intervention du Ministre des Affaires étrangères de la RDC devant le conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Addis-Abeba, le 19 avril 2022.

Interview avec le Président de l'aile ougandaise du Mouvement du 23 mars, Entebbe, 22 avril 2022.

JOUANNET E. (2005). « La communauté internationale vue par les juristes ». *In Annuaire français des relations internationales*, volume VI.

KANKWENDA MBAYA, J., et MUKOKA NSENDA, F. (sous la dir., 2013). *La République Démocratique du Congo face au complot de balkanisation et d'implosion*. ICREDDES : Kinshasa-Montréal-Washington.

« Lettre datée du 26 juin 2012 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité des sanctions du Conseil de sécurité créé par la résolution 1533 (2004) concernant la RDC ».

MACLEOD, A. (2004). « Les études de sécurité : du constructivisme dominant au constructivisme critique », in *Approches critiques de la sécurité*, n°54.

Magazine Jeune Afrique (2022). « RDC : Kinshasa demande des sanctions contre des généraux rwandais pour leur soutien aux M23 », in Jeune Afrique, le 1er septembre 2012, en ligne sur <https://www.jeuneafrique.com/151546/politique/rdc-kinshasa-demande-des-sanctions-contre-des-g-n-raux-rwandais-pour-leur-soutien-aux-m23/> consulté le 11 juillet 2022.

MBA TALLA, M.P. (2012). *Emergence, « fragmégration », et perpétuation des rébellions au Congo RDC (1990-2010) : une politologie des groupes armés*. (Thèse inédite). Faculté des sciences sociales, Université Ottawa.

MBAVU MUHINDO, V. (2014). *De l'AFDL au M23 en République Démocratique du Congo*. Paris : L'Harmattan, Etudes africaines, 2014.

MUGANGU MATABARO, S. (2008). « La crise foncière à l'Est de la RDC », in *L'Afrique des Grands Lacs*. Paris : L'Harmattan, Annuaire 2007-2008.

MWAKA BWENGE, A. (2010). *Conflicts, conflictualité et processus identitaire au Nord-Kivu. Comprendre l'institutionnalisation des violences*, inédit, Thèse de doctorat, Ecole des Hautes études en sciences sociales (Paris) et Université de Kinshasa (Kinshasa).

NYENYEZI BISOKA, A., ANRYS, S. (2013). « Chronique politique de la RDC : 2012-2013 », in *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2012-2013*.

Ordonnance n°13/020 du 13 mai 2013 portant création, organisation et fonctionnement du Mécanisme National de Suivi et de Supervision de la mise en œuvre des engagements souscrits aux termes de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République Démocratique du Congo et la région du 24 février 2013.

PICQ, J. (1995). « L'État en France : servir une nation ouverte sur le monde », in *La documentation française*.

Rapport à mi-parcours du Groupe d'experts des Nations Unies sur la RDC, New York, 2022.

« RDC : l'armée défait les rebelles du M23, une victoire historique », in Le Point (média en ligne), publié le 05 novembre 2013, disponible en ligne sur https://www.lepoint.fr/monde/rdc-l-armee-defait-les-rebelles-du-m23-une-victoire-historique-05-11-2013-1752280_24.php

RÉSOLUTION 2666 du Conseil de sécurité de l'ONU, New York, 20 décembre 2022.

ROCHE, J-J., cité par MOVA SAKANYI, H. (2009). *Comprendre la fin de la guerre froide et la mondialisation, Tome 1, Critique des théories des relations internationales en rapport avec le changement*. L'Harmattan, Paris.

SABAKINU KIVILU, AKELE ADAU et MPEYE nyango (sous la dir., 2009). *La crise dans la sous-région des pays des Grands Lacs africains. Etat de la question et perspectives de paix*, Tome 1. Kinshasa : PUK.

Secrétariat Générale de l'ONU, « Déclaration à la presse faite par le Conseil de sécurité sur la situation dans la Région des Grands Lacs, Paragraphes 2 et 3, New York, le 28 octobre 2022.

STEARNS, J. (2018). « L'ancrage social des rébellions congolaises. Approche historique de la mobilisation des groupes armés en République démocratique du Congo. *In Afrique contemporaine*, n°265.

TULL, D. (2017). *Les Missions de stabilisation en République démocratique du Congo et au Mali : les limites de l'ONU dans l'imposition de la paix* ». Note de recherche, Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire, n°37.

WOOD, R. (2022). Mission des Etats-Unis d'Amérique auprès des Nations unies, Allocution de l'Ambassadeur Robert Wood lors d'une réunion du Conseil de sécurité de l'ONU sur la région des Grands Lacs, New York, 26 octobre 2022.

ZIAKWAU LEMBISA, M. (2016). *Accord-cadre d'Addis-Abeba. Portée et incidence sur la République Démocratique du Congo*. Paris : Edilivre.

ZIAKWAU LEMBISA, M. (2022). « Les attaques des localités de Bukima, Ngugo et Nyesisi à Rutshuru sont le fait d'une armée étrangère », interview, média en ligne actualité.cd, le 31 janvier 2022, en ligne sur www.actualite.cd/2022/01/31/rdc-les-attaques-des-localites-de-bukima-ngugo-et-nyesisi-rutshuru-sont-le-fait-dune