RAPPORT D'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE PAIX DE WASHINGTON : AOÛT-OCTOBRE 2026

Préparé par :

Roger-Claude Liwanga, Darin Johnson et Ajith Venkatesan Bhuvana

Barometer of Peace Agreements in Africa www.peacebarometerafrica.org

---

Baromètre des Accords de Paix en Afrique info@peacebarometerafrica.org

Novembre 2026

Ce rapport présente l'évaluation du Baromètre des Accords de Paix en Afrique, en tant que groupe d'experts indépendants, sur la mise en œuvre de l'Accord de Paix de Washington entre la République Démocratique du Congo et le Rwanda du 27 juin 2025, durant la période allant d'août à octobre 2026.

Le Baromètre des Accords de Paix en Afrique est une plateforme indépendante dédiée au suivi, à l'évaluation et à la promotion de la mise en œuvre effective des accords de paix en Afrique, en commençant par l'Accord de Paix de Washington. Établi en août 2025, Le Baromètre des Accords de Paix en Afrique part du constat que de nombreux accords de paix en Afrique ont échoué, non pas en raison de leur contenu, mais faute d'un suivi rigoureux de leur application. En l'absence d'un mécanisme objectif permettant de mesurer le respect des engagements, chaque partie reste libre d'affirmer sa conformité à l'accord ou d'accuser l'autre de l'avoir violé. Loin de se substituer aux mécanismes officiels de suivi de la mise en œuvre de l'accord de paix établis par l'Accord lui-même, le Baromètre des Accords de Paix en Afrique fournit des données fiables, actualisées et factuelles sur l'état d'avancement des engagements de paix pris par les parties.

****

Le Baromètre des Accords de Paix en Afrique utilise l'Outil de Mesure de la Mise en Œuvre de l'Accord de Paix (OMMAP), conçu et adapté par l'un de ses experts (Dr. Roger-Claude Liwanga, s'appuyant sur son expérience antérieure avec Le Centre Carter dans l'évaluation des accords de paix en Afrique), et inspiré d'une méthodologie similaire à celle de la Peace Accords Matrix (PAM) du Kroc Institute for International Peace Studies de l'Université Notre Dame.

ACRONYMES

AFC-M23	Alliance Fleuve Congo – Mouvement du 23 Mars
CEEAC	Communauté Economique des États de l'Afrique Centrale
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
CIRGL	Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs
CONOPS	Concept d'Opérations du Plan Harmonisé de Neutralisation des FDLR et de Désengagement des Forces/Levée des Mesures Défensives par le Rwanda
EAC	Communauté d'Afrique de l'Est
EJVM+	Mécanisme Conjoint Elargi de Vérification Plus
FARDC	Forces Armées de la République Démocratique du Congo
FDLR	Forces Démocratiques de Libération du Rwanda
FRN	Front pour la Refondation de la Nation
JOC	Comité de Surveillance Conjointe
JSCM	Mécanisme Conjoint de Coordination de la Sécurité entre la RDC et le Rwanda
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation du Congo
OMMAP	Outil de Mesure de la Mise en Œuvre de l'Accord de Paix
RDC	République Démocratique du Congo
RDF	Forces de Défense Rwandaises
SADC	Communauté de Développement de l'Afrique Australe
UA	Union Africaine
ZLECAf	Zone de Libre-Echange Continentale Africaine

TABLE DES MATIÈRES

1.RÉSUMÉ EXÉCUTIF……..1

2. CADRE MÉTHODOLOGIQUE……6

3. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE : AOÛT–OCTOBRE 2026……9

3.1. Tableau de la Mise en Œuvre par Tâche……9

3.2. Tableau de la Mise en Œuvre des Engagements par la RDC……10

3.3. Tableau de la Mise en Œuvre des Engagements par le Rwanda……10

3.4. Tableau de la Mise en Œuvre des Engagements par la Communauté Internationale……11

3.5. Mise en Œuvre des Engagements Sécuritaires : Neutralisation des FDLR et Désengagement du Rwanda ……11

3.6. Interprétation Quantitative des Résultats……16

3.6.1. Evaluation du Taux Global de Mise en Œuvre ……16

3.6.2. Évaluation du Taux de Mise en Œuvre par Acteur……17

4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES……18

4.1. Recommandations au Gouvernement de la RDC……18

4.2. Recommandations au Gouvernement du Rwanda ……18

4.3. Recommandations aux États-Unis ……19

4.4. Recommandations au Qatar et à la Suisse……19

4.5. Recommandations à l'Union Africaine et au Médiateur de l'UA……19

4.6. Recommandations à la MONUSCO……19

1. RÉSUMÉ EXÉCUTIF

La période d'évaluation, d'août à octobre 2026, a été marquée par une légère régression dans la mise en œuvre de l'Accord de Paix de Washington, signé le 27 juin 2025 par la République démocratique du Congo (RDC) et le Rwanda. À la fin du mois d'octobre 2026, **le taux global de mise en œuvre de l'Accord s'établissait à 33,3% (100 points sur 300), contre 35 % (105 points sur 300) à la fin du mois de juillet 2026, soit une diminution de 1,7 point de pourcentage. Les taux d'exécution des engagements respectifs de la RDC et du Rwanda ont également enregistré un recul, passant de 31,7 % à 30,8 % pour la RDC et de 30,6 % à 29,5 % pour le Rwanda.**

Cette évolution s'inscrit dans un contexte ponctué par la poursuite des hostilités dans l'est de la RDC ; les divergences persistantes concernant la neutralisation des FDLR ; le séquençage du désengagement des forces et de la levée des mesures défensives du Rwanda ; les capacités limitées de vérification ; la détérioration des relations politiques et sécuritaires ; ainsi que les contraintes récurrentes entravant l'accès humanitaire et la protection des civils. Sur le plan de l'évaluation, la diminution du score global résulte principalement de la révision à la baisse du niveau d'exécution de deux tâches de planification relatives à ces engagements sécuritaires.

Une autre préoccupation majeure réside dans l'implémentation incomplète de l'Ordre d'Opérations (OPORD), élaboré en septembre 2025 et dont l'exécution devait débuter en octobre 2025. [1] L'OPORD visait à traduire le Concept d'Opérations (CONOPS) [2] en actions opérationnelles coordonnées sur le terrain. À la suite de l'examen, par la RDC et le Rwanda, des progrès accomplis au titre de la phase 1 en novembre 2025 (notamment le partage de renseignements sur les emplacements des FDLR et la campagne de sensibilisation menée par la RDC pour encourager le désarmement des FDLR), [3] la mise en œuvre de la phase 2, portant sur la planification des opérations visant à neutraliser les FDLR et sur la levée des mesures défensives du Rwanda, [4] est demeurée entravée par des désaccords sur le séquencement des opérations, les mécanismes de vérification et l'évolution de la situation sécuritaire. Ces difficultés ont soulevé des interrogations quant à l'adéquation de l'OPORD aux réalités du terrain et ont conduit les représentants des parties, lors de la sixième réunion du Mécanisme Conjoint de Coordination de la Sécurité (JSCM), tenue en août 2026, à envisager un réexamen du processus de planification opérationnelle afin de remédier aux obstacles persistants à la traduction du cadre de sécurité convenu en actions coordonnées et vérifiables. [5] Bien que la conférence du JSCM consacrée à l'OPORD, tenue du 20 au 22 octobre 2026, ait permis de faire avancer les travaux de finalisation du projet révisé, aucune nouvelle version de l'OPORD n'avait été officiellement approuvée au 31 octobre 2026.[6] L'absence d'un plan actualisé, opérationnellement viable, définissant clairement les responsabilités, fixant des échéances réalistes, établissant des jalons mesurables et prévoyant des mécanismes de vérification crédibles, a continué d'entraver la mise en œuvre des engagements sécuritaires.

[1] US State Department, « Joint Statement on the Second Meeting of the Joint Security Coordination Mechanism for the Peace Agreement between the Democratic Republic of the Congo and the Republic of Rwanda, » September 24, 2025. https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/09/joint-statement-on-the-second-meeting-of-the-joint-security-coordination-mechanism-for-the-peace-agreement-between-the-democratic-republic-of-the-congo-and-the-republic-of-rwanda
[2] Id.
[3] US State Department, « Joint Statement on the Third Meeting of the Joint Security Coordination Mechanism for the Peace Agreement between the Democratic Republic of the Congo and the Republic of Rwanda, » October 22, 2025. https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/10/joint-statement-on-the-third-meeting-of-the-joint-security-coordination-mechanism-for-the-peace-agreement-between-the-democratic-republic-of-the-congo-and-the-republic-of-rwanda
[4] US State Department, « Joint Statement on the Fourth Meeting of the Joint Security Coordination Mechanism for the Peace Agreement between the Democratic Republic of the Congo and the Republic of Rwanda, » November 20, 2025. https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesman/2025/11/joint-statement-on-the-fourth-meeting-of-the-joint-security-coordination-mechanism-for-the-peace-agreement
[5] US State Department, « Joint Statement on the Sixth Meeting of the Joint Security Coordination Mechanism for the Peace Agreement Between the Democratic Republic of the Congo and the Republic of Rwanda, » 13 August 2026. https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesman/2026/08/joint-statement-on-the-sixth-meeting-of-the-joint-security-coordination-mechanism-for-the-peace-agreement-between-the-democratic-republic-of-the-congo-and-the-republic-of-rwanda
[6] US State Department Bureau of African Affairs (@AsstSecStateAF), October 27, 2026. From October 20 to 22, the United States convened military planners from the DRC and Rwanda at Marshall Center in Garmisch, Germany, for the JSCM Operations Order Conference… https://x.com/AsstSecStateAF/status/2115076383529410763

Dans cette perspective, le cadre d'évaluation du Baromètre des Accords de Paix en Afrique (BAPA) a conduit à réviser à la baisse les scores attribués à deux tâches relatives à la mise en œuvre du plan harmonisé de neutralisation des FDLR et à celle du plan harmonisé de désengagement des forces et de levée des mesures défensives du Rwanda. Chacune de ces tâches est passée de 7,5 points sur 10 (exécution intermédiaire) à 5 points sur 10 (exécution minimale). Ces révisions traduisent une détérioration de l'état d'avancement évalué de ces deux tâches de planification, dont le niveau d'exécution est retombé en deçà du seuil correspondant à une exécution intermédiaire, sans signifier nécessairement que les obligations de fond correspondantes ont connu une détérioration équivalente. En effet, la neutralisation effective des FDLR, ainsi que le désengagement effectif des forces et la levée des mesures défensives du Rwanda font l'objet d'évaluations distinctes, fondées sur les éléments probants disponibles pour chacune de ces obligations.

Les principaux obstacles observés au cours de la période d'évaluation d'août à octobre 2026 sont les suivants:

- *Les affrontements* entre les Forces armées de la République démocratique du Congo (FARDC) et l'AFC/M23 (soutenue par le Rwanda) et qui opérerait désormais sous la bannière du Front pour la Refondation de la Nation (FRN), se sont poursuivis.[7]
- *Les progrès limités dans la neutralisation des FDLR et leur rapatriement volontaire :* Les données compilées aux fins du présent rapport indiquent qu'**environ 313 combattants des FDLR auraient été rapatriés au Rwanda entre juin 2025 et septembre 2026**, accompagnés d'environ 392 personnes à charge. **Ce nombre de combattants rapatriés représenterait ainsi entre 9 et 10,4 % des effectifs des FDLR estimés entre 3000 et 3500 combattants dans le cadre du processus de paix de Washington**.[8] Bien que ces chiffres témoignent des progrès mesurables, quoique modestes, en matière de rapatriement, ils ne suffisent pas, à eux seuls, à établir que les structures de commandement des FDLR ont été démantelées, que leurs capacités opérationnelles ont été neutralisées ou qu'elles ne sont plus en mesure de reprendre les hostilités. L'évaluation des progrès accomplis dans le processus de neutralisation des FDLR devrait, dès lors, s'appuyer sur des critères clairement définis, objectivement vérifiables et convenus d'un commun accord.
- *L'absence de vérification indépendante du désengagement des forces rwandaises*, dont **les effectifs seraient estimés entre 14000 et 18000 hommes** présents en RDC, selon le Groupe d'Experts des Nations unies.[9] Quoique des mouvements de retrait tactique dans certaines zones, suivis de redéploiements ou de renforts ailleurs, aient été rapportés, [10] ceux-ci devraient être distingués du désengagement des forces et de la levée des mesures défensives au titre de l'Accord de Paix de Washington.
- *Les divergences récurrentes concernant le séquençage de la neutralisation des FDLR et du désengagement des forces rwandaises.* Les parties ne s'accordent toujours pas sur la question de savoir si ces deux opérations doivent être menées successivement ou simultanément. Le Rwanda conditionne le désengagement de ses forces à la neutralisation préalable des FDLR par la RDC. Cette dernière, pour sa part, soutient qu'elle ne peut neutraliser les FDLR présents dans les zones contrôlées par les éléments du RFN/AFC-M23, soutenus par le Rwanda, sans le retrait préalable de ces derniers. Ces divergences, conjuguées à l'absence de critères d'achèvement convenus d'un commun accord, mesurables et vérifiables, demeurent un obstacle majeur à la mise en œuvre effective de l'Accord.

[7] Radio Okapi, " Poursuite des combats AFC/M23-FARDC/Wazalendo à Masisi. » https://www.radiookapi.net/2026/10/07/actualite/securite/poursuite-des-combats-afcm23-fardcwazalendo-masisi ; Actualité DC, « Walikale : les combats entre le FRN et les FARDC appuyées par les Wazalendo se poursuivent pour le troisième jour à Kibati, » https://actualite.cd/2026/10/18/walikale-les-combats-entre-le-frn-et-les-fardc-appuyees-par-les-wazalendo-se-poursuivent#google_vignette

[8] Conseil de Sécurité des Nations Unies, « Lettre datée du 5 juin 2026, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, » S/2026/466, para. 130, p. 26. https://docs.un.org/en/S/2026/466. Il est écrit: « … Selon des sources des Nations Unies et des sources du renseignement, les effectifs totaux des FDLR étaient estimés entre 3 500 et 4 500 combattants, les FDLR-FOCA en constituant la grande majorité. L'Accord de Washington estimait les effectifs des FDLR entre 3 000 et 3 500 combattants.»

[9] Id., para. 96, p.20.

[10] Security Council Report, « Great Lakes Region (DRC). » https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2026-10/great-lakes-region-drc-10.php?

- *Les contraintes persistantes en matière d'accès humanitaire et les préoccupations liées à la protection des civils* continuent d'être exacerbées par la poursuite des hostilités et l'insécurité généralisée dans l'est de la RDC.

En dépit de ces défis, **quelques avancées enregistrées entre août et octobre 2026**, en particulier sur les plans diplomatique et institutionnel, nourrissent des motifs d'espoir prudent :

- *La poursuite du dialogue dans le cadre du JSCM par* la RDC et le Rwanda malgré les divergences non résolues. Lors des réunions du JSCM tenues en août,[11] en septembre[12] et en octobre 2026, [13] les parties, en présence des représentants des États-Unis, du Qatar, du Togo et de la Commission de l'Union africaine (UA), ont examiné plusieurs initiatives visant à faire progresser la mise en œuvre de l'Accord. Celles-ci comprenaient notamment : i) la proposition de révision de l'OPORD ; ii) la possibilité de recourir à l'EJVM+ en tant que mécanisme provisoire de vérification de la mise en œuvre des engagements sécuritaires prévus par l'Accord de Paix de Washington ; et iii) la présentation par la RDC de son plan de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) des combattants des FDLR.
- *La continuation des efforts de désarmement, de démobilisation et de rapatriement des FDLR:* En septembre 2026, la MONUSCO a annoncé le rapatriement au Rwanda d'environ 122 combattants des FDLR et de personnes à leur charge. [14] Bien qu'il ne soit pas établi que ces rapatriements soient particulièrement liés au Protocole de désarmement, de démobilisation et de cantonnement conclu le 28 juillet 2026 entre la RDC et les FDLR (ci-après le « Protocole RDC-FDLR de DDC »), ils constituent néanmoins une avancée vers la mise en œuvre des engagements concernés dans un cadre opérationnel.
- *Les consultations menées sous l'égide de l'UA à Goma, Kigali et Kinshasa :* Du 5 au 11 octobre 2026, le Panel des facilitateurs de l'UA, composé de l'ancienne présidente éthiopienne Sahle-Work Zewde, de l'ancien président kényan Uhuru Kenyatta et de l'ancien président botswanais Mokgweetsi Masisi, a mené des consultations à Goma, [15] à Kigali[16] et à Kinshasa[17] dans le cadre des efforts de médiation conduits par l'UA. Ces consultations visaient à dialoguer directement avec les parties prenantes concernées et à examiner la mise en œuvre des engagements de paix existants, des dispositifs de sécurité, de la protection des réfugiés, du retour des populations déplacées ainsi que de la coopération économique régionale.
- *Les consultations régionales menées sous l'égide de la CIRGL à Lusaka :* Du 8 au 19 octobre 2026, les consultations organisées à Lusaka (Zambie) sous l'égide de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) ont constitué un cadre d'échanges entre le Comité des ministres de la Défense de la CIRGL et d'autres acteurs régionaux et internationaux sur les défis sécuritaires affectant l'est de la RDC et, plus largement, l'ensemble de la région des Grands Lacs. Dans ce contexte, les participants ont notamment examiné un projet de procédures opérationnelles standard encadrant les processus de désarmement, de démobilisation, de rapatriement et de réintégration (DDRR) des membres de groupes armés étrangers, dont

[11] US State Department, « Joint Statement on the Sixth Meeting of the Joint Security Coordination Mechanism for the Peace Agreement Between the Democratic Republic of the Congo and the Republic of Rwanda. » https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesman/2026/08/joint-statement-on-the-sixth-meeting-of-the-joint-security-coordination-mechanism-for-the-peace-agreement-between-the-democratic-republic-of-the-congo-and-the-republic-of-rwanda

[12] Security Council Report, « Great Lakes Region (DRC), » https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2026-10/great-lakes-region-drc-10.php?

[13] US State Department Bureau of African Affairs (@AsstSecStateAF), October 27, 2026. From October 20 to 22, the United States convened military planners from the DRC and Rwanda at Marshall Center in Garmisch, Germany, for the JSCM Operations Order Conference… https://x.com/AsstSecStateAF/status/2115076383529410763

[14] UN Security Council, «United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo: Report of the Secretary-General, S/2026/748, 21 September 2026. » https://docs.un.org/en/S/2026/748.

[15] African Union Political Affairs Peace and Security Department, «Statement by the African Union Panel of Facilitators Following Consultations in Goma, DRC, » 7 October 2026. https://peaceau.org/en/article/statement-by-the-african-union-panel-of-facilitators-following-consultations-in-goma-drc?

[16] African Union Political Affairs Peace and Security Department, «Statement by the African Union Panel of Facilitators Following Consultations in Kigali, Rwanda, » 9 October 2026. https://www.peaceau.org/en/article/statement-by-the-panel-of-facilitators-of-the-au-led-mediation-architecture-following-consultations-in-kigali-republic-of-rwanda?

[17] Radio Okapi, "Félix Tshisekedi reçoit le Panel des facilitateurs de l'UA pour des consultations sur la paix en RDC, » https://www.radiookapi.net/2026/10/11/actualite/politique/felix-tshisekedi-recoit-le-panel-des-facilitateurs-de-lua-pour-des

les FDLR, les Forces démocratiques alliées (ADF) et RED-Tabara.[18] Ces consultations constituaient une initiative constructive visant à renforcer la coordination régionale et à élaborer des approches communes pour faire face aux activités des groupes armés étrangers.

Face à ces contraintes, le Baromètre des Accords de Paix en Afrique propose les actions suivantes à l'attention de chacune des parties prenantes :

- **Au Gouvernement de la RDC :**
  - ✓ *Finaliser et adopter un plan global et vérifiable de neutralisation des FDLR,* qui traduit le Protocole de DDC du 28 juillet 2026 en un cadre opérationnel détaillé, conforme à l'Accord de Paix de Washington et au CONOPS. Ce plan devrait distinguer le désarmement et la démobilisation individuels des combattants, le démantèlement des structures de commandement des FDLR et l'élimination de la capacité du groupe à reprendre les hostilités ;
  - ✓ *Définir conjointement avec les autorités rwandaises des critères de référence clairs, mesurables et vérifiables permettant d'évaluer les progrès accomplis et de déterminer l'efficacité des opérations de neutralisation des FDLR ;* et
  - ✓ *Démontrer son engagement et sa bonne foi dans la mise en œuvre de ses obligations au titre de l'Accord de Washington,* en prenant (avec l'appui technique de la MONUSCO) les mesures telles que : (1) identifier et localiser les combattants des FDLR présents dans les zones sous contrôle gouvernemental ; (2) d'identifier ceux qui sont disposés à participer à un processus de DDRR, ainsi que les éventuelles possibilités de relocalisation volontaire dans un pays tiers ; (3) rapatrier ou relocaliser tous les concernés ; et (4) définir et implémenter des mesures appropriées de neutralisation à l'encontre des combattants qui refuseraient ces options. Une telle démarche permettrait d'engager, dans un premier temps, le processus de neutralisation des FDLR dans les zones sous contrôle effectif du Gouvernement congolais, avant d'aborder, dans une phase ultérieure, la situation des éléments présents dans les zones échappant au contrôle gouvernemental.

- **Au Gouvernement du Rwanda :**
  - ✓ *Soutenir une approche constructive et vérifiable de la neutralisation des FDLR en envisageant d'appuyer le Protocole RDC-FDLR de DDC du 28 juillet 2026,* plutôt que d'en contester la mise en œuvre, en tant qu'étape vers l'exécution des engagements relatifs à la neutralisation des FDLR au titre de l'Accord de Paix de Washington ;
  - ✓ *Définir conjointement avec les autorités congolaises des critères clairs, mesurables et vérifiables pour évaluer l'efficacité des opérations de neutralisation des FDLR ;*
  - ✓ *Clarifier, dans un esprit de transparence et de confiance mutuelle, les modalités du retrait des éléments armés et des mesures défensives rwandaises, en établissant un calendrier réajusté, détaillé et assorti d'échéances indicatives, accompagné de mécanismes de vérification crédibles ;* et
  - ✓ *Démontrer sa bonne foi en engageant, parallèlement aux progrès réalisés par la RDC dans la neutralisation des FDLR, un processus progressif, transparent et vérifiable de désengagement de ses forces du territoire congolais. À titre illustratif, le rapatriement de 10 % des éléments FDLR vers le Rwanda pourrait s'accompagner du retrait d'une proportion équivalente des effectifs rwandais déployés en RDC. Une telle approche, fondée sur la proportionnalité et la vérification, constituerait un gage concret de l'engagement du Rwanda à respecter ses obligations au titre de l'Accord.*

[18] ICGLR, « Press Release: ICGLR Statutory Meetings Underway in Lusaka, Zambia, Ahead of the 20th Ordinary Meeting of the Regional Interministerial Committee ». https://icglr.org/wp-content/uploads/2026/10/016_Press-Release-ICGLR-RIMC-Oct-2026.pdf?x48703

- **Au Gouvernement des États-Unis :**
  - ✓ *Maintenir et renforcer la pression diplomatique et politique coordonnée sur les parties afin de les encourager à respecter les engagements souscrits dans le cadre de l'Accord ;*
  - ✓ *Continuer d'envisager, en dernier recours, des mesures coercitives ciblées contre les acteurs reconnus comme faisant délibérément obstacle à la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre des processus de Washington et de Doha ou comme les compromettant ;*
  - ✓ *Continuer d'encourager les parties à parvenir à une compréhension commune des calendriers relatifs aux opérations de neutralisation des FDLR et à la levée des mesures défensives du Rwanda ; et*
  - ✓ *Poursuivre les efforts de facilitation visant à finaliser et à faire approuver le projet révisé de l'OPORD,* en veillant à ce qu'il règle les divergences relatives au séquençage des engagements sécuritaires et définisse clairement les responsabilités, les échéances et les jalons vérifiables de mise en œuvre.

- **Aux Gouvernements du Qatar et de la Suisse :**
  - ✓ *Continuer à encourager les parties à convenir d'un calendrier de mise en œuvre des engagements sécuritaires, assorti de jalons précis, mesurables et vérifiables, afin de faciliter le suivi régulier des progrès accomplis par chacune d'elles et de prévenir tout enlisement du processus.*

- **À l'Union africaine et au Médiateur de l'UA :**
  - ✓ *Envisager d'inviter des représentants de haut niveau de la RDC et du Rwanda à participer à une session consacrée à ces questions lors de la prochaine réunion de haut niveau du Panel des facilitateurs de l'UA consacrée à l'harmonisation du processus de paix en RDC.* Cette initiative viserait à renforcer la coordination entre les processus de Washington et de Doha, à clarifier les implications de la situation actuelle sur la continuité des engagements souscrits dans le cadre de Doha et à identifier des mesures pratiques pour faire progresser la mise en œuvre des engagements de paix existants ; et
  - ✓ *Continuer à promouvoir une approche globale et inclusive de la sécurité régionale, en soutenant des mécanismes complémentaires visant à traiter de manière coordonnée la problématique de l'ensemble des groupes armés actifs dans la région des Grands Lacs, y compris ceux qui ne sont pas couverts par les processus de Washington et de Doha.*

- **À la MONUSCO :**
  - ✓ *Poursuivre les efforts de rapatriement volontaire des combattants des FDLR et renforcer la transparence du processus* en publiant régulièrement des rapports détaillés précisant notamment les zones de provenance des ex-combattants rapatriés, en distinguant celles situées sous le contrôle effectif du Gouvernement congolais de celles échappant à son contrôle ;
  - ✓ *Intensifier les efforts de protection des civils dans les zones les plus touchées par les hostilités ;* et
  - ✓ *Faciliter, en coordination avec les autorités nationales et les partenaires humanitaires, l'accès humanitaire aux populations civiles touchées, en particulier dans les zones affectées par le conflit.*

2. CADRE MÉTHODOLOGIQUE

Le Baromètre des Accords de Paix en Afrique recourt à l'OMMAP (Outil de Mesure de la Mise en Œuvre de l'Accord de Paix) qui repose sur une méthodologie de codage pour évaluer le degré d'exécution de chacune des tâches d'un accord de paix sur une échelle de 0 à 10 points :

- **0 point** signifie une exécution non initiée (E_0) : Cela représente le *statu quo*, dans lequel aucune initiative ni mesure concrète n'a été prise ou observée de la part des parties pour entamer la mise en œuvre de la tâche.
- **2,5 points** signifient une exécution initiée (E_i) : Cela correspond à des mesures observables marquant le début de l'exécution d'une tâche, indiquant que les parties ont fixé une date d'exécution ou sont engagées dans des discussions formelles ou informelles à ce sujet.
- **5 points** correspondent à une exécution minimale (E_m) : Cela représente la situation où les parties ont déployé des efforts pour exécuter la tâche, mais ces efforts ne sont pas suffisants pour que la tâche soit achevée dans le délai imparti, compte tenu du rythme actuel du processus.
- **7,5 points** correspondent à une exécution intermédiaire (E_I) : Cela représente la situation où les parties ont déployé des efforts pour exécuter la tâche, et il est probable que la tâche puisse être achevée dans le délai imparti si le rythme actuel se maintient.
- **10 points** correspondent à une exécution complète(E_c) : Cela représente la situation où la tâche est presque exécutée ou entièrement exécutée, compte tenu de la manière dont elle est spécifiée dans l'accord de paix.

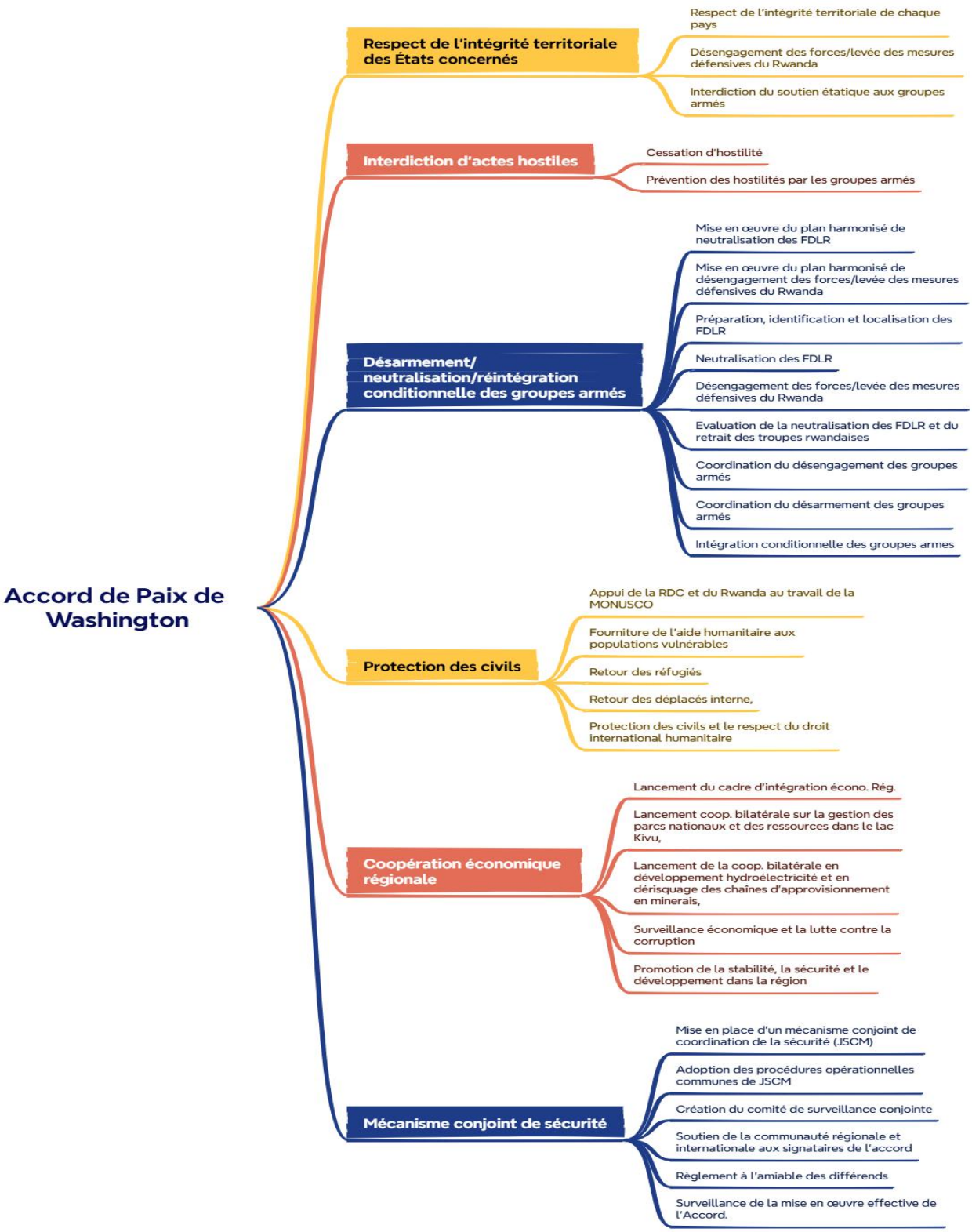
En résumé, il existe cinq niveaux de mise en œuvre, à savoir : $E0$ (0 point), Ei (2,5 points), Em (5 points), EI (7,5 points) et Ec (10 points).

Au regard de l'OMMAP, l'Accord de Paix de Washington est articulé autour de 30 tâches spécifiques, couvrant les piliers fondamentaux, à savoir : le respect de l'intégrité territoriale des États concernés, la cessation des hostilités, le désarmement et réintégration conditionnelle des groupes armés non étatiques, la coopération économique régionale, la protection des civils et le respect du droit international humanitaire, ainsi que le mécanisme conjoint de sécurité (*voir Croquis 1 : Piliers et Tâches de l'Accord de Paix de Washington,* ci-dessous).

Chaque tâche est évaluée individuellement en fonction de son état de mise en œuvre et des éléments de preuve vérifiables disponibles. Par conséquent, les progrès ou les régressions observés dans la mise en œuvre d'une tâche n'entraînent pas automatiquement une évolution correspondante du niveau d'exécution d'une autre tâche, même lorsque ces tâches sont interdépendantes.

Les données relatives à la mise en œuvre de chacune des tâches de l'Accord de paix de Washington ont été collectées par l'équipe de chercheurs du Baromètre des Accords de Paix en Afrique à travers des échanges avec certaines parties prenantes clés impliquées dans le processus de paix en RDC, l'analyse des déclarations ou annonces officielles des parties prenantes, ainsi que l'examen d'articles de presse et de rapports d'ONG locales et internationales portant sur la période d'août à octobre 2026.

Croquis 1 : Piliers et Tâches de l'Accord de Paix de Washington



Les 30 tâches spécifiques répertoriées dans l'Accord de Washington incluent :

1. Interdiction d'actes hostiles/d'agression ou cessez-le-feu,
2. Respect de l'intégrité territoriale de chaque pays,
3. Mise en œuvre du plan harmonisé de neutralisation des FDLR,
4. Mise en œuvre du plan harmonisé de désengagement des forces/levée des mesures défensives du Rwanda (CONOPS),
5. Préparation, identification et localisation des FDLR,
6. Neutralisation des FDLR,
7. Retrait des troupes rwandaises de la RDC (autrement dit désengagement des forces/levée des mesures défensives du Rwanda),
8. Evaluation de la neutralisation des FDLR et du retrait des troupes rwandaises,
9. Interdiction du soutien étatique aux groupes armés pour attaquer l'un ou l'autre pays,
10. Prévention des hostilités par les groupes armés non étatiques,
11. Coordination du *désengagement* des groupes armés non étatiques,
12. Coordination du *désarmement* des groupes armés non étatiques,
13. Coordination de *l'intégration* des groupes armés non étatiques,
14. Intégration conditionnelle des groupes armes (ex : M23) dans les FARDC et PNC,
15. Mise en place d'un mécanisme conjoint de coordination de la sécurité entre la RDC et le Rwanda,
16. Adoption des procédures opérationnelles communes pour assurer la transparence des opérations du mécanisme conjoint de coordination de la sécurité,
17. Promotion de la stabilité, la sécurité et le développement dans la région,
18. Protection des civils et le respect du droit international humanitaire,
19. Retour des réfugiés,
20. Retour des déplacés interne,
21. Fourniture de l'aide humanitaire aux populations vulnérables,
22. Appui de la RDC et du Rwanda au travail de la MONUSCO et des autres forces multilatérales de maintien de paix,
23. Soutien de la communauté régionale et internationale aux signataires de l'accord,
24. Lancement du *cadre d'intégration économique régionale*,
25. Lancement ou élargissement de *la coopération bilatérale sur la gestion des parcs nationaux et des ressources dans le lac Kivu,*
26. Lancement de *la coopération bilatérale en développement hydroélectricité et en dérisquage des chaînes d'approvisionnement en minerais*,
27. Surveillance économique et la lutte contre la corruption dans les chaînes d'approvisionnement en minerais et dans les projets d'infrastructure,
28. Création du comité de surveillance conjointe,
29. Règlement à l'amiable des différends et
30. Surveillance de la mise en œuvre effective de l'Accord.

Parmi ces 30 tâches, certaines doivent être mises en œuvre conjointement par les deux gouvernements, congolais et rwandais ; d'autres relèvent de la responsabilité exclusive de l'un d'eux ; enfin, quelques-unes sont confiées à la communauté internationale (c'est-à-dire aux États-Unis, au Qatar, au représentant de l'Union africaine, ainsi qu'aux organismes des Nations unies).

Par conséquent, l'évaluation du niveau de mise en œuvre de l'Accord de Washington peut s'effectuer de deux manières : collectivement, en tenant compte de l'ensemble des parties signataires ; et individuellement, en analysant séparément le degré d'exécution de chaque partie.

3. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE : AOÛT–OCTOBRE 2026

À la fin du mois d'octobre 2026, **22 des 30 tâches** prévues par l'Accord de paix de Washington avaient été partiellement ou pleinement mises en œuvre : trois (3) avaient été entièrement exécutées, deux (2) avaient atteint un niveau d'exécution intermédiaire, cinq (5) avaient enregistré une exécution minimale et douze (12) avaient atteint un stade initial de mise en œuvre. Les huit (8) tâches restantes n'avaient pas encore été mises en œuvre, aucune initiative concrète visant à en lancer l'exécution n'ayant été observée à ce jour.

3.1. Tableau de la Mise en Œuvre Globale par Tâche

N°	Tâche	Acteur(s) Responsable(s) pour Exécuter la Tâche	Niveau d'Exécution	Score/10
1	Interdiction d'actes hostiles/d'agression	RDC et Rwanda	Exécution minimale	5
2	Respect de l'intégrité territoriale de chaque pays	RDC et Rwanda	Exécution initiée	2,5
3	Mise en œuvre du plan harmonisé de neutralisation des FDLR	RDC	Exécution minimale	5
4	Mise en œuvre du plan harmonisé de désengagement des forces/levée des mesures défensives du Rwanda	Rwanda	Exécution minimale	5
5	Préparation, identification et localisation des FDLR	RDC et JSCM	Exécution intermédiaire	7, 5
6	Neutralisation des FDLR	RDC	Exécution minimale	5[19]
7	Le désengagement des forces/levée des mesures défensives rwandaises	Rwanda	Exécution initiée	2,5[20]
15	Mise en place d'un mécanisme conjoint de coordination de la sécurité (JSCM) entre la RDC et le Rwanda	RDC et Rwanda	Exécution complète	10
16	Adoption des procédures opérationnelles communes pour assurer la transparence des opérations du JSCM	RDC et Rwanda	Exécution complète	10
17	Promotion de la stabilité, la sécurité et le développement dans la région	RDC et Rwanda	Exécution initiée	2,5
18	Protection des civils et le respect du droit international humanitaire	RDC, Rwanda et MONUSCO	Exécution initiée	2,5
19	Retour des réfugiés	RDC, Rwanda et HCR	Exécution initiée	2,5
20	Retour des déplacés interne	RDC	Exécution initiée	2,5
21	Fourniture de l'aide humanitaire aux populations vulnérables	RDC et agence humanitaire de l'ONU	Exécution initiée	2,5
22	Appui de la RDC et du Rwanda au travail de la MONUSCO et des autres forces multilatérales de maintien de paix	RDC et Rwanda	Exécution initiée	2,5
23	Soutien de la communauté régionale et internationale aux signataires de l'accord	UA, SADC-EAC, Qatar et USA	Exécution intermédiaire	7,5
24	Lancement du cadre d'intégration économique régionale s'appuyant sur la ZLECAf, la CIRGL et la CAE	RDC et Rwanda	Exécution initiée	2,5
25	Lancement ou élargissement de la coopération bilatérale sur la gestion des parcs nationaux et des ressources dans le lac Kivu	RDC et Rwanda	Exécution initiée	2,5
26	Lancement ou élargissement de la coopération bilatérale sur le développement hydroélectrique et le dérisquage des chaînes d'approvisionnement en minerais	RDC et Rwanda	Exécution initiée	2,5
28	Création du comité de surveillance conjointe	RDC, Rwanda, UA, Qatar et USA	Exécution complète	10
29	Règlement à l'amiable des différends sur l'exécution de l'Accord	RDC et Rwanda	Exécution initiée	2,5
30	Surveillance de la mise en œuvre effective de l'Accord par le JOC	RDC, Rwanda, UA, Qatar et USA	Exécution minimale	5
	Autres tâches (8-14 et 27)	----------	Exécution non- initiée	0
Total				**100/300**

[19] Les progrès réalisés dans la préparation ou la mise en œuvre du plan de neutralisation des FDLR ne signifient pas nécessairement que les éléments des FDLR ont effectivement été neutralisés.
[20] Les progrès réalisés dans la préparation ou la mise en œuvre du plan de désengagement des forces et de levée des mesures défensives ne signifient pas nécessairement que le désengagement des forces a effectivement eu lieu ni que les mesures défensives ont été levées.

3.2. Tableau de la Mise en Œuvre des Engagements par la RDC

N°	Tâche	Niveau d'Exécution	Score/10
1	Interdiction d'actes hostiles ou d'agression (par les armées nationales)	Exécution minimale	5
2	Respect de l'intégrité territoriale de chaque pays	Exécution initiée	2,5
3	Mise en œuvre du plan harmonisé de neutralisation des FDLR	Exécution minimale	5
5	Préparation, identification et localisation des FDLR	Exécution intermédiaire	7, 5
6	Neutralisation des FDLR	Exécution minimale	5
8	Evaluation de la neutralisation des FDLR	Exécution non- initiée	0
9	Interdiction du soutien étatique aux groupes armés pour attaquer l'un ou l'autre pays	Exécution non- initiée	0
10	Prévention des hostilités par les groupes armés non étatiques	Exécution non- initiée	0
11	Coordination du désengagement des groupes armés non étatiques	Exécution non- initiée	0
12	Coordination du désarmement des groupes armés non étatiques	Exécution non- initiée	0
13	Coordination de l'intégration des groupes armés non étatiques	Exécution non- initiée	0
14	Intégration conditionnelle des M23 dans les FARDC et Police nationale	Exécution non- initiée	0
15	Mise en place d'un mécanisme conjoint de coordination de la sécurité	Exécution complète	10
16	Adoption des procédures opérationnelles communes pour assurer la transparence des opérations du JSCM	Exécution complète	10
17	Promotion de la stabilité, la sécurité et le développement dans la région	Exécution initiée	2,5
18	Protection des civils et le respect du droit international humanitaire	Exécution initiée	2,5
19	Retour des réfugiés	Exécution initiée	2,5
20	Retour des déplacés interne	Exécution initiée	2,5
21	Fourniture de l'aide humanitaire aux populations vulnérables	Exécution initiée	2,5
22	Appui au travail de la MONUSCO et des autres forces multilatérales de maintien de paix	Exécution initiée	2,5
24	Lancement du cadre d'intégration économique régionale s'appuyant sur la ZLECAf, la CIRGL et la CAE	Exécution initiée	2,5
25	Lancement de la coopération bilatérale sur la gestion des parcs nationaux et des ressources dans le lac Kivu	Exécution initiée	2,5
26	Lancement de la coopération bilatérale sur le développement hydroélectrique et le dérisquage des chaînes d'approvisionnement en minerais	Exécution initiée	2,5
27	Surveillance économique et la lutte contre la corruption dans les chaînes d'approvisionnement en minerais et dans les projets d'infrastructure	Exécution non- initiée	0
28	Création du comité de surveillance conjointe	Exécution complète	10
29	Règlement à l'amiable des différends	Exécution initiée	2,5
Total			**80/260**

3.3. Tableau de la Mise en Œuvre des Engagements par le Rwanda

N°	Tâche	Niveau d'Exécution	Score/10
1	Interdiction d'actes hostiles ou d'agression (par les armées nationales)	Exécution minimale	5
2	Respect de l'intégrité territoriale de chaque pays	Exécution initiée	2,5
4	Mise en œuvre du plan harmonisé de désengagement des forces/levée des mesures défensives du Rwanda	Exécution minimale	5
7	Désengagement des forces/levée des mesures défensives du Rwanda	Exécution initiée	2,5
8	Evaluation du désengagement des forces/levée des mesures défensives du Rwanda	Exécution non- initiée	0
9	Interdiction du soutien étatique aux groupes armés pour attaquer l'un ou l'autre pays	Exécution non- initiée	0
10	Prévention des hostilités par les groupes armés non étatiques	Exécution non- initiée	0
11	Coordination du désengagement des groupes armés non étatiques	Exécution non- initiée	0
12	Coordination du désarmement des groupes armés non étatiques	Exécution non- initiée	0
13	Coordination de l'intégration des groupes armés non étatiques	Exécution non- initiée	0
15	Mise en place d'un mécanisme conjoint de coordination de la sécurité	Exécution complète	10
16	Adoption des procédures opérationnelles communes pour assurer la transparence des opérations du JSCM	Exécution complète	10
17	Promotion de la stabilité, la sécurité et le développement dans la région	Exécution initiée	2,5
18	Protection des civils et le respect du droit international humanitaire	Exécution initiée	2,5
19	Retour des réfugiés	Exécution initiée	2,5
22	Appui au travail de la MONUSCO et des autres forces multilatérales de maintien de paix	Exécution initiée	2,5
24	Lancement du cadre d'intégration économique régionale s'appuyant sur la ZLECAf, la CIRGL et la CAE	Exécution initiée	2,5
25	Lancement de la coopération bilatérale sur la gestion des parcs nationaux et des ressources dans le lac Kivu	Exécution initiée	2,5
26	Lancement de la coopération bilatérale sur le développement hydroélectrique et le dérisquage des chaînes d'approvisionnement en minerais	Exécution initiée	2,5
27	Surveillance économique et la lutte contre la corruption dans les chaînes d'approvisionnement en minerais et dans les projets d'infrastructure	Exécution non- initiée	0
28	Création du comité de surveillance conjointe	Exécution complète	10
29	Règlement à l'amiable des différends	Exécution initiée	2,5
Total			**65/220**

3.4. Tableau de la Mise en Œuvre des Engagements par la Communauté Internationale

N°	Tâche	Niveau d'Exécution	Score/10
5	Préparation, identification et localisation des FDLR	Exécution intermédiaire	7,5
18	Protection des civils et le respect du droit international humanitaire	Exécution initiée	2,5
19	Retour des réfugiés	Exécution initiée	2,5
21	Fourniture de l'aide humanitaire aux populations vulnérables	Exécution initiée	2,5
23	Soutien de la communauté régionale et internationale aux signataires de l'accord	Exécution intermédiaire	7,5
28	Création du comité de surveillance conjointe	Exécution complète	10
30	Surveillance de la mise en œuvre effective de l'Accord par le Comité de Surveillance Conjointe	Exécution minimale	5
Total			**37,5/70**

3.5. Mise en Œuvre des Engagements Sécuritaires : Neutralisation des FDLR et Désengagement du Rwanda

Plus de quinze mois après la signature de l'Accord de paix de Washington, le 27 juin 2025, la mise en œuvre des engagements sécuritaires souscrits par les parties, relatifs à la neutralisation des FDLR, au désengagement des forces rwandaises et à la levée des mesures défensives du Rwanda, demeure limitée. Les progrès continuent d'être entravés par les divergences entre la RDC et le Rwanda concernant la portée de la neutralisation des FDLR, les estimations des effectifs du groupe, le séquencement des obligations respectives des parties, ainsi que les critères et mécanismes nécessaires à la vérification de la mise en œuvre.

3.5.1. Combattants des FDLR et Estimations de leurs Effectifs

Les FDLR constituent une organisation armée fragmentée dont la structure a évolué au fil du temps. Les FDLR-FOCA (Forces combattantes Abacunguzi) demeurent leur principale structure armée, tandis que le RUD-Urunana (Rassemblement pour l'unité et la démocratie) et le CNRD (Conseil national pour le renouveau et la démocratie) sont identifiés dans la littérature comme des groupes dissidents distincts ou associés. [21] Leur inclusion dans l'évaluation de la mise en œuvre doit s'appuyer sur les dispositions applicables de l'Accord de Paix de Washington, ainsi que sur les définitions des FDLR et des groupes affiliés convenues entre les parties. [22]

Les zones d'activité documentées dans l'est de la RDC comprennent les territoires de Rutshuru, Nyiragongo, Masisi et Walikale pour les éléments de FDLR-FOCA ; [23] le sud de Lubero et le nord de Rutshuru pour les éléments du RUD-Urunana ; [24] ainsi que le territoire de Kalehe, au Sud-Kivu, pour les éléments du CNRD. [25] Ces distinctions géographiques sont pertinentes pour la planification opérationnelle et les activités de vérification. Toutefois, la localisation d'un groupe ne suffit pas, à elle seule, à établir que celui-ci relève du champ d'application de l'engagement de neutralisation.

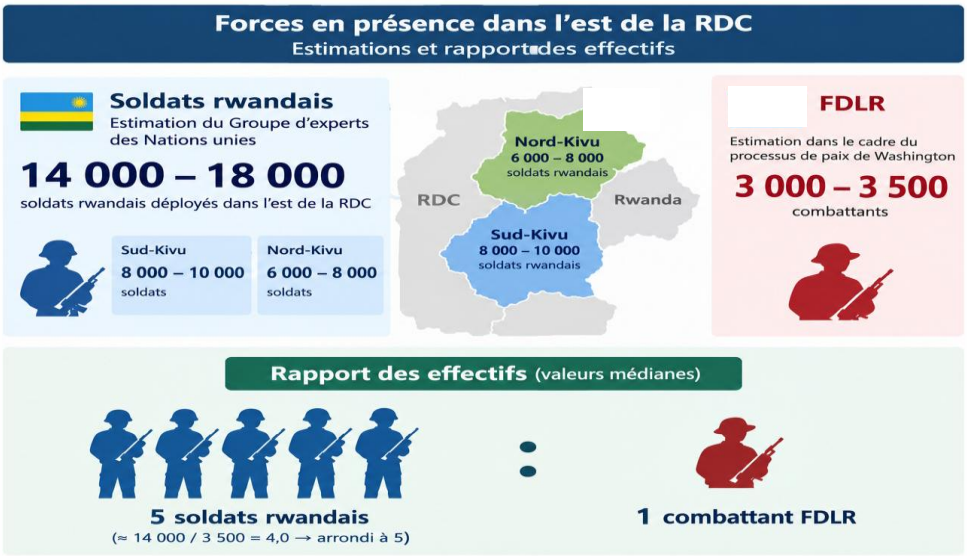
Les estimations des effectifs des combattants des FDLR demeurent divergentes. Dans le cadre du processus de paix de Washington, les effectifs des FDLR sont estimés entre 3 000 et 3 500 combattants, [26] tandis que le Groupe d'experts des Nations unies sur la RDC a avancé, dans son rapport de juin 2026, une estimation comprise entre 3

[21] United Nations, « Pathways Home: A Retrospective Study on 25 years of United Nations Efforts to Repatriate Foreign Combatants from the Democratic Republic of the Congo, » pp. 35-36. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2026-02/ddrrr_retrospective_study_final_0_compressed.pdf?
[22] Id.
[23] Conseil de Sécurité des Nations Unies, « Lettre datée du 5 juin 2026, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, » S/2026/466, para. 73. https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/118/80/pdf/n2411880.pdf?
[24] United Nations, « Pathways Home: A Retrospective Study on 25 years of United Nations Efforts to Repatriate Foreign Combatants from the Democratic Republic of the Congo, » pp. 35-36. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2026-02/ddrrr_retrospective_study_final_0_compressed.pdf?
[25] Id.
[26] Id.

500 et 4 500 combattants, les FDLR-FOCA constituant la grande majorité de ces effectifs. Ces estimations doivent être attribuées à leurs sources respectives plutôt que considérées comme interchangeables. [27]

Ces divergences mettent en évidence la difficulté à établir une base de référence fiable pour mesurer les progrès accomplis. Les parties devraient donc convenir d'une base de référence commune, fondée sur des éléments probants, précisant les groupes et les personnels concernés, la méthodologie utilisée pour identifier les combattants ainsi que les procédures destinées à prévenir les doubles comptages.

Graphique Comparatif des Éléments des FDLR et des Troupes Rwandaises



Source : Calculs des chercheurs du BAPA à partir des données du Groupe d'Experts de l'ONU

Le Groupe d'experts des Nations unies a également fait état d'une estimation de 14 000 à 18 000 soldats rwandais déployés dans l'est de la RDC (dont environ 8 000 à 10 000 au Sud-Kivu et 6 000 à 8 000 au Nord-Kivu). [28] En comparaison, les effectifs des FDLR sont estimés entre 3 000 et 3 500 combattants dans le cadre du processus de paix de Washington.[29] Sur la base des valeurs médianes de ces fourchettes, soit 16 000 soldats rwandais et 3 250 combattants des FDLR, le rapport entre les deux effectifs est d'environ 5 soldats rwandais pour 1 combattant des FDLR. Les valeurs médianes retenues sont de 16 000 soldats rwandais et de 3 250 combattants des FDLR. Cette comparaison permet de contextualiser l'environnement sécuritaire, mais ne suffit pas, à elle seule, à établir la nécessité militaire ou la proportionnalité d'un déploiement particulier.

3.5.2. Définition et Portée de la Neutralisation des FDLR

La mise en œuvre de l'Accord de paix de Washington continue d'être affectée par des interprétations divergentes quant à la portée et aux résultats attendus de la neutralisation des FDLR. Les autorités congolaises mettent l'accent sur le désarmement, la démobilisation et le cantonnement des combattants, suivis du rapatriement au Rwanda des anciens combattants remplissant les conditions requises ou, le cas échéant, de leur relocalisation dans un pays tiers. Le Protocole de Désarmement, de Démobilisation et de Cantonnement (DDC), conclu le 28 juillet 2026 entre la RDC et les FDLR, fournit un cadre pour poursuivre ces objectifs. [30]

[27] Conseil de Sécurité des Nations Unies, « Lettre datée du 5 juin 2026, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Groupe d'experts sur la République démocratique du Congo, » S/2026/466, para. 130, p. 29. https://docs.un.org/en/S/2026/466.
[28] Id., para. 96, p. 20.
[29] Id., para. 130, p. 26.
[30] U.S. Department of State, « Joint Statement from the International Contact Group for the Great Lakes, » 13 August 2026, acknowledging the DRC Government's announcement that a faction of the FDLR had signed a disarmament, demobilization, and cantonment protocol on 28 July 2026. The statement calls on the DRC to develop an operational plan and realistic timeline for FDLR neutralization consistent with the Washington Peace Agreement and CONOPS.

Le Rwanda, en revanche, considère que le Protocole de DDC et les négociations avec les dirigeants des FDLR ne suffisent pas, à eux seuls, à démontrer une neutralisation effective au sens de l'Accord de Paix de Washington et du CONOPS qui y est incorporé. Il souligne la nécessité d'obtenir un résultat global et vérifiable portant sur les capacités militaires des FDLR, leurs structures de commandement et leur capacité à continuer de représenter une menace pour la sécurité. Le Rwanda a également présenté le processus engagé entre la RDC et les FDLR comme susceptible de retarder la mise en œuvre des engagements existants. [31]

L'Accord de Paix de Washington et le CONOPS qui y sont incorporés fournissent une base pour évaluer ces positions. La section 2(ii) soutient les efforts visant à désarmer et à démobiliser les groupes armés non étatiques ; [32] tandis que la section 3(ii) exige des parties qu'elles identifient, évaluent et localisent les FDLR et les groupes affiliés, puis poursuivent leur neutralisation conformément au CONOPS. [33] La section 7 du CONOPS confie à la RDC la responsabilité de neutraliser les FDLR et de promouvoir le rapatriement de leurs membres au Rwanda. Le Rwanda est, pour sa part, chargé de désengager ses forces, de lever ses mesures défensives et de soutenir la réintégration sociale des anciens combattants des FDLR démobilisés et rapatriés sur son territoire. [34]

Les procédures opérationnelles du JSCM prévoient en outre l'identification et la vérification de l'appartenance aux FDLR, de la localisation du groupe, de ses activités et de son niveau de menace, ainsi que la coordination des mesures de neutralisation appropriées. L'objectif ultime est d'éliminer la menace que représentent les FDLR et les groupes affiliés en RDC. [35]

Ces dispositions plaident en faveur d'une approche combinant le désarmement et la démobilisation avec une réduction démontrable et vérifiable de la capacité des FDLR à représenter une menace sécuritaire. Ni la mise en œuvre des seules mesures de rapatriement ni la simple existence d'un plan de neutralisation ne devraient être automatiquement considérées comme la preuve de l'exécution de l'engagement. Inversement, l'évaluation ne devrait pas présumer que la neutralisation implique nécessairement l'élimination physique de chaque combattant. La principale exigence restant à satisfaire est l'adoption, d'un commun accord, d'un ensemble de critères mesurables permettant de déterminer à quel moment l'objectif sécuritaire convenu peut être considéré comme atteint

3.5.3. Séquençage de la Neutralisation des FDLR et du Désengagement du Rwanda

Un autre défi lié à la mise en œuvre concerne le séquencement entre la neutralisation des FDLR, le désengagement des forces rwandaises et la levée des mesures défensives du Rwanda. Les autorités congolaises soutiennent que la grande majorité des combattants des FDLR se trouve dans des territoires contrôlés par l'AFC/M23 [36] et que la mise en œuvre du processus de DDC peut se dérouler parallèlement au désengagement du Rwanda. Elles

[31] Security Council Report, Great Lakes Region (DRC). https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2026-09/democratic-republic-of-the-congo-35.php?; see also: The Ministry of Defence of Rwanda, « Statement of Ambassador Mathilde to the House Foreign Affairs Committee, » 23 January 2026, https://www.mod.gov.rw/docs-media/news-detail/statement-of-ambmathilde-to-house-foreign-affairs-committee?cHash=7b49d8329c6932dc5ddd030b711fc3f4&tx_news_pi1%5BcurrentPage%5D

[32] Section 2(ii) de l'Accord de Paix de Washington : « … Les parties appuient le désengagement, le désarmement et l'intégration des groupes armés non étatiques prévue par d'autres accords ou processus et par le Processus de désarmement, de démobilisation, de réintégration communautaire et de stabilisation (P-DDRCS) ainsi que le Mécanisme conjoint de coordination de la sécurité, conformément à la section 3 du présent Accord.»

[33] Section 3 (ii) de l'Accord de Paix de Washington : « … Un engagement à identifier, évaluer, localiser et neutraliser conformément aux dispositions pertinentes du Plan harmonisé de neutralisation des FDLR et de désengagement des forces/levée des mesures défensives par le Rwanda (CONOPS) du 31 octobre 2024, découlant du processus de Luanda.»

[34] Section 7 de l'Appendix A rélatif au Concept des Operations du Plan Harmonisé de Neutralisation des FDLR et de Désengagement des Forces et Levée des Mesures Défensives du Rwanda : « Mission: Pour la RDC : neutraliser les FDLR ; favoriser le rapatriement des membres FDLR au Rwanda ; garantir les conditions d'une paix et d'une stabilité durables dans la Sous-Région des Grands Lacs ; protéger la population et assurer le retour des déplacés dans leurs milieux d'origine.
Pour le Rwanda: désengager les forces/ Lever les mesures de défense mises en place par le Rwanda; assurer la réintégration sociale des ex-combattants FDLR démobilisés et rapatriés au Rwanda. »

[35] Section 3(a) de l'Annexe rélatif à l'Accord sur les modalités de fonctionnement du Mécanisme Conjoint de Coordination de la Sécurité : «Les Parties conviennent que la mission du JSCM est d'identifier, d'évaluer et de localiser les FDLR et les groupes affiliés afin de permettre la neutralisation des FDLR et des groupes affiliés … »

[36] Actualité CD, «RDC : cinq des six zones identifiées comme abritant les FDLR sont sous le contrôle du Rwanda/AFC-M23, selon le gouvernement.» https://actualite.cd/index.php/2026/07/30/rdc-cinq-des-six-zones-identifiees-comme-abritant-les-fdlr-sont-sous-le-controle-du?

considèrent le Protocole de DDC comme une étape concrète vers l'exécution des obligations de la RDC au titre de l'Accord de paix de Washington. [37] Le Rwanda, en revanche, souligne que la neutralisation effective et vérifiable des FDLR constitue un critère essentiel pour évaluer le respect des engagements sécuritaires prévus par l'Accord. [38]

En l'absence d'un séquençage convenu d'un commun accord, de critères de référence mesurables, de calendriers précis et de modalités de vérification, ces approches divergentes risquent d'instaurer une conditionnalité réciproque, dans laquelle les progrès de chaque partie dépendraient de l'exécution préalable des engagements de l'autre.

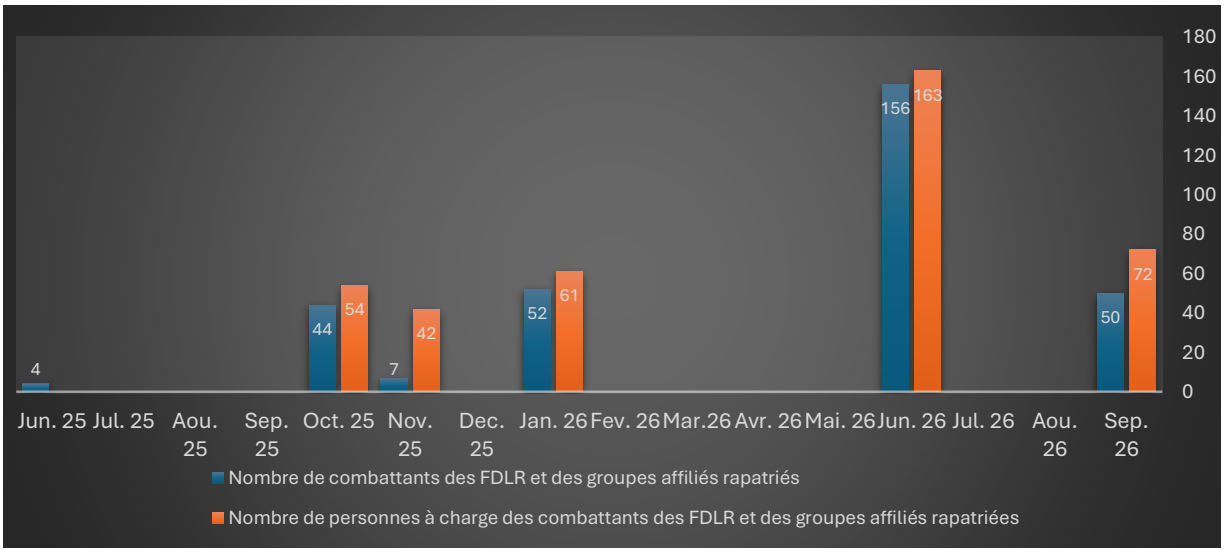
L'Accord de paix de Washington et le CONOPS attribuent aux parties des responsabilités complémentaires. Leur mise en œuvre effective nécessite donc un cadre convenu permettant de mesurer les progrès accomplis dans la neutralisation des FDLR, tout en vérifiant de manière indépendante le désengagement du Rwanda et la levée de ses mesures défensives. Les parties devraient préciser les actions pouvant être menées simultanément, les étapes nécessitant une vérification préalable et les modalités de règlement des différends relatifs au respect des engagements.

3.5.4. État du rapatriement et de la neutralisation des FDLR et du désengagement du Rwanda

Rapatriement des FDLR au Rwanda : Juin 2025–Septembre 2026

Selon les données compilées par les chercheurs du Baromètre des Accords de Paix en Afrique à partir des informations relatives à la MONUSCO, environ 313 combattants des FDLR ont été rapatriés au Rwanda entre juin 2025 et septembre 2026. Environ 392 personnes à leur charge ont également été rapatriées au cours de la même période, portant le total déclaré à quelque 705 personnes.

Compilation du Nombre des Combattants de FDLR et des Personnes à leur Charge Rapatriés au Rwanda (Juin 2025–Septembre 2026)



Source : Calculs des chercheurs du BAPA, fondés sur les informations de la MONUSCO, les déclarations officielles et d'autres sources pertinentes.

Sur la base des effectifs des FDLR estimés entre 3 000 et 3 500 combattants dans le cadre du processus de paix de Washington, le rapatriement déclaré de 313 combattants représente environ 9,0 à 10,4 % de ces effectifs. Il s'agit

[37] Security Council Report, Great Lakes Region (DRC). https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2026-09/democratic-republic-of-the-congo-35.php?

[38] United Nations Transcripts, « Democratic Republic of the Congo - Security Council, » 10232nd Meeting, 29 September 2026". https://transcripts.un.org/en/sc/10232? Voir aussi : Media Congo, « Est de la RDC : pas de retrait sans neutralisation définitive des FDLR ». https://www.mediacongo.net/publireportage-reportage-164198_est_de_la_rdc_pas_de_retrait_sans_neutralisation_definitive_des_fdlr_rwanda.html

d'un progrès mesurable dans le retrait des éléments des FDLR de la RDC. Toutefois, ces chiffres ne permettent pas, à eux seuls, d'établir dans quelle mesure les structures de commandement du groupe, ses capacités opérationnelles ou son aptitude à reprendre les hostilités ont été démantelées.

Ces chiffres doivent donc être interprétés à la lumière d'informations vérifiées relatives au désarmement, à la démobilisation, au cantonnement, à l'état des structures de commandement et à la mise en œuvre des modalités de rapatriement. Les données de septembre 2026 devraient également être rapprochées des totaux cumulés, en distinguant clairement les combattants des personnes à leur charge.

Désengagement du Rwanda et levée des mesures défensives : juin 2025–septembre 2026
Les informations examinées dans le cadre de la présente évaluation ne permettent pas d'établir que le Rwanda a achevé le désengagement de ses forces, estimées entre 14 000 et 18 000 hommes, ni de lever les mesures défensives prévues par l'Accord de Paix de Washington. Les informations faisant état de désengagements tactiques dans certaines localités, suivis de redéploiements ou de renforts ailleurs, doivent être distinguées d'une mise en œuvre vérifiée des engagements convenus.

L'ampleur du désengagement du Rwanda et l'état de la levée de ses mesures défensives demeurent donc insuffisamment établis au regard des informations accessibles au public examinées. Une évaluation concluante nécessiterait des paramètres géographiques convenus, des définitions claires des mesures à relever, ainsi qu'une vérification indépendante des mouvements concernés et des changements de posture opérationnelle.

3.5.5. Vérification du Cessez-le-feu, de la Neutralisation des FDLR et du Désengagement du Rwanda
Une vérification crédible demeure essentielle pour évaluer la mise en œuvre de l'Accord de paix de Washington et résoudre les divergences concernant les engagements sécuritaires des parties. Selon les informations disponibles, la RDC et le Rwanda ont envisagé de recourir à l'EJVM+, établi dans le cadre du processus de Doha, en tant que mécanisme provisoire de vérification des engagements relevant du processus de Washington, dans l'attente de l'opérationnalisation des dispositifs de vérification proposés. Cette proposition doit être distinguée d'un mandat approuvé et pleinement opérationnel au titre de l'Accord de Washington.

Plusieurs questions institutionnelles et opérationnelles nécessitent des éclaircissements :

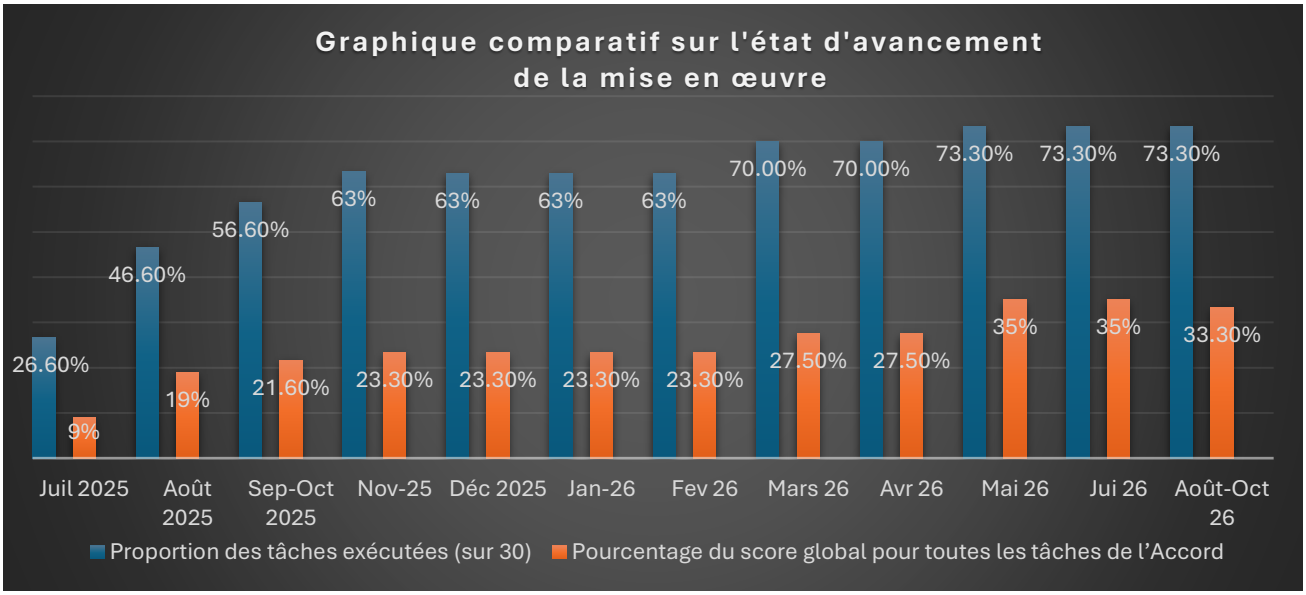
- Mandat et composition : Quel mandat, quelle composition et quels dispositifs institutionnels régiraient les activités de l'EJVM+ dans le cadre du processus de Washington ?
- Continuité institutionnelle et participation : L'équipe actuelle de l'EJVM+ assumerait-elle des responsabilités supplémentaires ou conviendrait-il de mettre en place une équipe distincte ? Comment garantir la participation et l'acceptation de toutes les parties concernées ?
- Financement et logistique : Quels personnels, équipements, financements et moyens logistiques seraient nécessaires pour assurer des missions régulières sur le terrain ?
- Normes de vérification : Quelles procédures régiraient l'identification des membres des FDLR, la vérification du désarmement et des rapatriements, l'évaluation des structures de commandement et des capacités opérationnelles, ainsi que le suivi du désengagement du Rwanda et de la levée de ses mesures défensives?
- Rapportage et règlement des différends : Comment les constatations seraient-elles corroborées et communiquées, et comment seraient-elles utilisées pour traiter les désaccords relatifs au respect des engagements ?

La clarification de ces questions contribuerait à la mise en place d'un dispositif de vérification crédible et doté de ressources suffisantes. Un rapportage régulier, fondé sur des procédures convenues et des informations corroborées de manière indépendante, fournirait une base factuelle commune permettant d'évaluer la mise en œuvre, de recenser les engagements restants à exécuter et de traiter les différends relatifs au respect des obligations. Tant que de tels dispositifs n'auront pas été convenus et rendus opérationnels, le Baromètre devrait distinguer les développements rapportés, les progrès dont la mise en œuvre a été vérifiée de manière indépendante et les engagements dont l'achèvement ne peut pas encore être établi au regard des éléments disponibles.

3.6. Interprétation des Résultats

3.6.1. Évaluation du Taux Global de Mise en Œuvre

Les données présentées dans le graphique comparatif de l'état d'avancement de la mise en œuvre ci-dessous indiquent une légère régression du taux global d'exécution de l'Accord à la fin de la période d'évaluation d'août à octobre 2026. Bien que **22 des 30 tâches (73,3%)** prévues par l'Accord aient atteint un certain niveau de mise en œuvre (initial, minimal, intermédiaire ou complet), le score global a diminué par rapport à la période d'évaluation précédente.



Source : Estimations des chercheurs du BAPA.

Le score global de mise en œuvre de l'Accord est passé de 105 points sur 300 (35 %) à la fin de juillet 2026 à 100 points sur 300 (33,3 %) à la fin d'octobre 2026, soit une diminution de 5 points, ce qui correspond à une baisse de 1,7 point de pourcentage. Cette évolution résulte d'une révision à la baisse des scores attribués à deux tâches, chacune ayant perdu 2,5 points, passant de 7,5/10 (exécution intermédiaire) à 5/10 (exécution minimale). Il s'agit, d'une part, de la mise en œuvre du plan harmonisé de neutralisation des FDLR et, d'autre part, de la mise en œuvre du plan harmonisé de désengagement des forces et de levée des mesures défensives du Rwanda. Ces révisions traduisent une appréciation moins favorable de l'état de mise en œuvre des engagements concernés et ramènent leurs scores en deçà du seuil correspondant à une exécution intermédiaire.

Il convient toutefois de souligner que la révision à la baisse du score global ne signifie pas, à elle seule, que les obligations de fond correspondantes ont connu une évolution défavorable équivalente. L'état d'exécution de chaque obligation doit être évalué séparément, sur la base des éléments probants propres à la tâche concernée. Ainsi, comme l'indique le tableau 3.1 relatif à l'évaluation de la mise en œuvre par tâche, les scores attribués à des tâches distinctes, telles que la neutralisation effective des FDLR et la levée des mesures défensives du Rwanda, sont demeurés inchangés.

Par exemple, le score de la tâche de neutralisation des FDLR demeure fixé à 5/10. Le rapatriement de membres des FDLR et de groupes affiliés en septembre 2026 constitue un progrès quantitatif limité, mais insuffisant à lui seul pour justifier une modification du score. En revanche, la tâche relative à la levée des mesures défensives du Rwanda demeure évaluée à 2,5/10 (exécution initiée), les informations accessibles au public ne permettant pas encore d'établir qu'un retrait vérifiable des troupes rwandaises a commencé, malgré l'engagement du Rwanda à procéder à ce retrait.

De même, les engagements humanitaires, notamment ceux relatifs à la protection des civils, à l'assistance aux populations vulnérables et au retour des personnes déplacées internes et des réfugiés, demeurent particulièrement faibles. Chacune de ces tâches conserve un score inchangé de 2,5 points sur 10.

Selon le cadre d'évaluation du Baromètre des Accords de Paix en Afrique (BAPA), chaque engagement est évalué en fonction de son propre état de mise en œuvre et des éléments de preuve vérifiables disponibles. En conséquence, les progrès ou les régressions enregistrés dans la mise en œuvre d'un instrument de planification, tel que le plan harmonisé de neutralisation des FDLR ou celui relatif au désengagement des forces et à la levée des mesures défensives du Rwanda, ne constituent pas automatiquement la preuve de progrès ou de régressions équivalentes dans l'exécution de l'obligation sécuritaire de fond correspondante. De même, les activités signalées, notamment le rapatriement de membres des FDLR, sont considérées comme des éléments pertinents pour apprécier la mise en œuvre, mais ne déterminent pas, à elles seules, le score attribué à l'engagement plus large de neutralisation. Toute révision de score doit être justifiée par des éléments probants propres à la tâche concernée et appliquée conformément à l'échelle de mesure du BAPA.

3.6.2. Évaluation du Taux de Mise en Œuvre par Acteur

L'évaluation des engagements incombant à la RDC et au Rwanda met en évidence une diminution de leurs taux de mise en œuvre respectifs au cours de la période considérée. **Le score de la RDC est passé de 31,7 % (82,5 points sur 260) à 30,8 % (80 points sur 260), tandis que celui du Rwanda a diminué de 30,6 % (67,5 points sur 220) à 29,5% (65 points sur 220).**

Ces baisses résultent de la révision à la baisse du score d'une tâche attribuée à chacune des deux parties. La tâche incombant à la RDC et portant sur la mise en œuvre du plan harmonisé de neutralisation des FDLR, ainsi que celle incombant au Rwanda et relative au désengagement des forces et à la levée de ses mesures défensives, ont chacune été réévaluées de 7,5/10 (exécution intermédiaire) à 5/10 (exécution minimale).

En revanche, **le score de mise en œuvre de la communauté internationale est demeuré inchangé, à 37,5 points sur 70, soit un taux d'exécution de 53,5 %.** Les sept tâches attribuées à la communauté internationale au titre de l'Accord ne comprennent ni la mise en œuvre du plan harmonisé de neutralisation des FDLR, ni le désengagement des forces, ni la levée des mesures défensives du Rwanda. Par conséquent, la régression enregistrée pour ces deux tâches a affecté les scores respectifs de la RDC et du Rwanda, sans modifier celui de la communauté internationale. Ces scores par acteur reflètent l'évaluation des responsabilités qui leur sont attribuées et ne doivent pas être additionnés pour calculer le taux global de mise en œuvre, certains engagements relevant de responsabilités partagées et étant évalués dans des catégories qui se recoupent.

4. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

La période d'évaluation d'août à octobre 2026 a été marquée par une légère régression du taux global de mise en œuvre de l'Accord de paix de Washington. À la fin de la période considérée, le score global de mise en œuvre de l'Accord avait diminué, passant de 35 % à la fin du mois de juillet à 33,3 %. Les principaux défis comprennent la poursuite des hostilités dans l'est de la RDC ; les divergences persistantes concernant la neutralisation des FDLR et le séquençage du désengagement du Rwanda, ainsi que la levée de ses mesures défensives ; les capacités de vérification limitées ; la détérioration des relations politiques et sécuritaires ; et les contraintes persistantes en matière d'accès humanitaire et de protection des civils.

À cet égard, les recommandations spécifiques suivantes sont formulées.

4.1. Recommandations au Gouvernement de la RDC :

- *Finaliser et adopter un plan global et vérifiable de neutralisation des FDLR, qui traduise le Protocole de DDC du 28 juillet 2026 en un cadre opérationnel détaillé, conforme à l'Accord de paix de Washington et aux CONOPS.* Ce plan devrait distinguer le désarmement et la démobilisation individuels des combattants, le démantèlement des structures de commandement des FDLR et l'élimination de la capacité du groupe à reprendre les hostilités ;
- *Définir conjointement avec les autorités rwandaises des critères de référence clairs, mesurables et vérifiables permettant d'évaluer les progrès accomplis et de déterminer l'efficacité des opérations de neutralisation des FDLR;* et
- *Démontrer son engagement et sa bonne foi dans la mise en œuvre de ses obligations au titre de l'Accord de Washington,* en prenant (avec l'appui technique de la MONUSCO) les mesures suivantes : (1) identifier et localiser les combattants des FDLR présents dans les zones sous contrôle gouvernemental ; (2) d'identifier ceux qui sont disposés à participer à un processus de DDRR, ainsi que les éventuelles possibilités de relocalisation volontaire dans un pays tiers ; (3) rapatrier ou relocaliser tous les concernés ; et (4) définir et mettre en œuvre, conformément aux engagements de l'Accord, des mesures appropriées de neutralisation à l'encontre des combattants qui refuseraient ces options. Une telle démarche permettrait d'engager, dans un premier temps, le processus de neutralisation des FDLR dans les zones sous contrôle effectif du Gouvernement congolais, avant d'aborder, dans une phase ultérieure, la situation des éléments présents dans les zones échappant au contrôle gouvernemental.

4.2. Recommandations au Gouvernement du Rwanda :

- *Soutenir une approche constructive et vérifiable de la neutralisation des FDLR en envisageant d'appuyer le Protocole RDC-FDLR de DDC du 28 juillet 2026,* plutôt que d'en contester la mise en œuvre, en tant qu'étape vers l'exécution des engagements relatifs à la neutralisation des FDLR au titre de l'Accord de Paix de Washington ;
- *Définir conjointement avec les autorités congolaises des critères clairs, mesurables et vérifiables pour évaluer l'efficacité des opérations de neutralisation des FDLR ;*
- *Clarifier, dans un esprit de transparence et de confiance mutuelle, les modalités du retrait des éléments armés et des mesures défensives rwandaises, en établissant un calendrier réajusté, détaillé et assorti d'échéances indicatives, accompagné de mécanismes de vérification crédibles ;* et
- *Démontrer sa bonne foi en engageant, parallèlement aux progrès réalisés par la RDC dans la neutralisation des FDLR, un processus progressif, transparent et vérifiable de désengagement de ses forces du territoire congolais. À titre illustratif, le rapatriement de 10 % des éléments FDLR vers le Rwanda pourrait s'accompagner du retrait d'une proportion équivalente des effectifs rwandais déployés en RDC. Une telle approche, fondée sur la proportionnalité et la vérification, constituerait un gage concret de l'engagement du Rwanda à respecter ses obligations au titre de l'Accord.*

4.3. Recommandations aux États-Unis :

- *Maintenir et renforcer la pression diplomatique et politique coordonnée sur les parties afin de les encourager à respecter les engagements souscrits dans le cadre de l'Accord ;*
- *Continuer d'envisager, en dernier recours, des mesures coercitives ciblées contre les acteurs reconnus comme faisant délibérément obstacle à la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre des processus de Washington et de Doha ou comme les compromettant ;*
- *Continuer d'encourager les parties à parvenir à une compréhension commune des calendriers relatifs aux opérations de neutralisation des FDLR et à la levée des mesures défensives du Rwanda ; et*
- *Poursuivre les efforts de facilitation visant à finaliser et à faire approuver le projet révisé de l'OPORD,* en veillant à ce qu'il règle les divergences relatives au séquençage des engagements sécuritaires et définisse clairement les responsabilités, les échéances et les jalons vérifiables de mise en œuvre.

4.4. Recommandations au Qatar et à la Suisse :

- *Continuer à encourager les parties à convenir d'un calendrier de mise en œuvre des engagements sécuritaires, assorti de jalons précis, mesurables et vérifiables, afin de faciliter le suivi régulier des progrès accomplis par chacune d'elles et de prévenir tout enlisement du processus.*

4.5. Recommandations à l'Union africaine et au Médiateur de l'UA :

- *Envisager d'inviter des représentants de haut niveau de la RDC et du Rwanda à participer à une session consacrée à ces questions lors de la prochaine réunion de haut niveau du Panel des facilitateurs de l'UA consacrée à l'harmonisation du processus de paix en RDC.* Cette initiative viserait à renforcer la coordination entre les processus de Washington et de Doha, à clarifier les implications de la situation actuelle sur la continuité des engagements souscrits dans le cadre de Doha et à identifier des mesures pratiques pour faire progresser la mise en œuvre des engagements de paix existants ; et
- *Continuer à promouvoir une approche globale et inclusive de la sécurité régionale, en soutenant des mécanismes complémentaires visant à traiter de manière coordonnée la problématique de l'ensemble des groupes armés actifs dans la région des Grands Lacs, y compris ceux qui ne sont pas couverts par les processus de Washington et de Doha.*

4.6. Recommandations à la MONUSCO :

- *Poursuivre les efforts de rapatriement volontaire des combattants des FDLR et renforcer la transparence du processus en publiant régulièrement des rapports détaillés précisant notamment les zones de provenance des ex-combattants rapatriés, en distinguant celles situées sous le contrôle effectif du Gouvernement congolais de celles échappant à son contrôle ;*
- *Intensifier les efforts de protection des civils dans les zones les plus touchées par les hostilités ;* et
- *Faciliter, en coordination avec les autorités nationales et les partenaires humanitaires, l'accès humanitaire aux populations civiles touchées, en particulier dans les zones affectées par le conflit.*

****