



PROGRAMME  
EUROPE,  
STRATÉGIE &  
SÉCURITÉ

# QUELLES SONT LES LIMITES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE EUROPÉENNE AU RWANDA ?

Clémence Noisette / Assistante de recherche à l'IRIS

Juillet 2025



## PRÉSENTATION DE L'AUTEUR



**Clémence Noisette** / Assistante de recherche à l'IRIS

---



PROGRAMME  
**EUROPE,  
STRATÉGIE &  
SÉCURITÉ**

Le programme Europe, Stratégie, Sécurité s'attache à décrypter les mutations de l'Europe et de son environnement régional sur le plan politique et stratégique.

Reconnu pour son expertise tant au niveau national qu'international, l'IRIS est partenaire et coordinateur de projets internationaux avec les principaux centres de recherche en Europe, qui permettent à l'Institut de tisser des liens forts avec les décideurs

Les champs d'intervention de ce programme sont multiples : animation du débat stratégique ; réalisation d'études, rapports et notes de consultance ; organisation de conférences, colloques, séminaires ; formation sur mesure.

[iris-france.org](http://iris-france.org)



@InstitutIRIS



@InstitutIRIS



institut\_iris



IRIS



IRIS - Institut de relations internationales et stratégiques

En quelques années, le Rwanda est devenu un pays-clef de la stratégie européenne en Afrique centrale. Sa stabilité politique, son climat favorable à l'investissement (Banque mondiale), son indice de corruption relativement bas (Transparency International) et ses investissements massifs dans les infrastructures en font un partenaire de choix. Kigali souhaite de son côté devenir une puissance régionale. Le pays renforce son industrie du tourisme, notamment grâce à sa compagnie aérienne nationale, RwandAir, organise des événements sportifs internationaux et accueille des conférences professionnelles dans la capitale. Au-delà de l'aspect économique, le Rwanda s'inscrit dans une stratégie plus large de projection en tant que puissance sécuritaire, en cherchant à s'imposer comme le « gendarme de l'Afrique », capable d'intervenir rapidement et efficacement en dehors de ses frontières (République centrafricaine, Mozambique, Soudan du Sud)<sup>1</sup>.

L'Union européenne (UE) et le Rwanda partagent des intérêts sécuritaires et économiques communs, dont la stabilité dans la région des Grands Lacs. D'une part, Kigali mise sur une diplomatie militaire en Afrique, s'appuyant sur des leviers de coopération internationale, comme le mécanisme européen de Facilité européenne pour la paix (FEP). Le Rwanda est le deuxième contributeur africain de Casques bleus aux opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations unies (ONU)<sup>2</sup>. Par ailleurs, l'UE a identifié dans le *Livre Blanc pour la Défense Européenne – Readiness 2030* l'instabilité en Afrique et la sécurisation des chaînes d'approvisionnement en matières premières critiques comme un enjeu stratégique. Ainsi, dans le cadre de la lutte antiterroriste au Mozambique, l'UE a mobilisé, *via* la FEP, 40 millions d'euros en 2022 et 2024 en mesures d'assistance pour soutenir les forces rwandaises de défense déployées dans le pays.

Pourtant, la relation avec le Rwanda pose un problème à l'UE, notamment au regard de sa présence en République démocratique du Congo (RDC). Depuis que le Mouvement du 23 mars (M23) a ressurgi fin 2021, prenant le contrôle de vastes zones dans le Nord-Kivu, la crise sécuritaire et diplomatique entre Kinshasa et Kigali s'est aggravée. Le M23 justifie sa nouvelle insurrection par le non-respect des accords de paix existants<sup>3</sup>. En réaction à la reprise des combats, plusieurs milices congolaises s'organisent en coalitions, parfois appuyées par des militaires congolais, pour combattre le M23. Or, entre 2022 et 2024, des experts mandatés

---

<sup>1</sup> Kilian Guyon, « Les Forces Rwandaises de Défenses : de l'arrêt d'un génocide aux opérations de maintien de la paix », *Cahiers de Conflits*, Juillet-septembre, n° 3, pp. 40-46 (2023)

<sup>2</sup> Nina Wilén, « From "peacekept" to peacekeeper: Seeking international status by narrating new identities », *Journal of Global Security Studies*, vol. 7, issue 1, Oxford (2022)

<sup>3</sup> « RD Congo : Meurtres et viols commis par les rebelles du M23, soutenus par le Rwanda » Communiqué de presse, Human Rights Watch, 13 juin 2023 [\[lien\]](#)

par l'ONU ont accusé le Rwanda de soutenir les opérations du M23 dans six rapports distincts. En particulier, un rapport d'experts de l'ONU publié en 2024 indique que 3000 à 4000 soldats rwandais seraient présents sur le terrain aux côtés du M23, allant jusqu'à affirmer que Kigali a pris le « contrôle et la direction des opérations » du mouvement<sup>4</sup>.

Dans ce contexte tendu, la politique étrangère de l'UE au Rwanda apparaît comme contradictoire : une Europe se concentre sur ses intérêts stratégiques, en soutenant l'armée rwandaise au Mozambique, et l'autre se veut être une puissance normative en faveur du respect du droit international, et condamne Kigali sur la situation en RDC. Dès lors, quelles sont les limites de ce double positionnement ?

## LE RÔLE DES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE EUROPÉENNE

La politique étrangère de l'UE est menée concomitamment par plusieurs acteurs qui agissent avec des mécanismes décisionnels et des intérêts différents. Elle repose sur un équilibre complexe entre institutions, États membres et structures bureaucratiques. Par ce fonctionnement complexe, la position diplomatique de l'UE peut par sa nature institutionnelle s'avérer incohérente.

La politique étrangère de l'UE se mène par trois voies : la voie communautaire (les États membres décident à la majorité qualifiée lorsqu'il s'agit d'un texte législatif), la voie intergouvernementale (les États membres décident seuls et à l'unanimité) et la voie nationale (chaque pays de l'UE mène sa propre politique étrangère, qui doit néanmoins être cohérente avec les positions communes prises au sein de l'Union).

La méthode communautaire s'applique à la politique commerciale, à la coopération au développement et à l'aide humanitaire. Dans ces domaines, la Commission, institution supranationale de l'UE, joue un rôle central. Soucieuse de sécuriser ses approvisionnements en matières premières critiques<sup>5</sup>, elle a signé un protocole d'accord (MoU) le 19 février 2024 avec Kigali. Le texte vise à construire des chaînes de valeur durables pour l'extraction et le raffinage de minerais stratégiques. Ce partenariat s'inscrit dans le cadre de la stratégie

---

<sup>4</sup> UN Security Council "Final report of the Group of Experts on the Democratic Republic of the Congo" S/2024/432 (New-York: Juin 2024)

<sup>5</sup> Philippe Bosse, et Julien Gourdon, « Les ressources minières africaines face aux acteurs mondiaux », *Revue internationale et stratégique*, 136(4), pp. 123-135 (2024)

« Global Gateway » que l'exécutif européen a mise en place pour promouvoir des investissements durables dans les infrastructures, l'énergie et les matières premières. Le Rwanda est déjà un exportateur majeur de tantale, d'étain, de tungstène et d'or : 79 % de ses exportations en 2023 étaient constituées de minéraux (Observatory of Economic Complexity). L'accord avec l'UE ambitionne de faire du pays une plateforme régionale de transformation minière. Toutefois, selon un rapport d'expert du Conseil de sécurité de l'ONU, environ 120 tonnes de coltan par mois seraient illégalement exportées depuis la RDC vers le Rwanda, générant autour de 800 000 dollars de revenus issus de la taxation<sup>6</sup>. Les relations économiques entre Bruxelles et Kigali ici évoquées posent alors question. Elles illustrent les contradictions entre les ambitions géostratégiques de l'UE et ses discours vertueux en matière de stabilité et de promotion de la paix.

Le Parlement européen (PE) dispose de leviers pour s'opposer aux décisions de l'UE en matière de politique étrangère. Lors de la signature de l'accord sur les minerais en 2024, des oppositions avaient été exprimées au sein de l'assemblée. Les eurodéputés Mounir Satouri, président de la Commission des droits humains (Les Verts), Thierry Mariani (Rassemblement national/Patriots for Europe) et Marco Tarquinio (Parti démocrate/Socialists and democrats), de couleurs politiques différentes, ont mis en cause le rôle du Rwanda dans l'exploitation de minerais en RDC<sup>7</sup>. Le prix Nobel de la paix Denis Mukwege, invité en janvier 2025 à s'adresser au Parlement par Les Verts, avait dénoncé, quant à lui, une faute « morale et éthique » de l'UE<sup>8</sup>. Face à la pression parlementaire et nationale, la Commission européenne a promis une « révision » du protocole d'accord, mais aucun retrait officiel n'a encore été annoncé.

À côté de la méthode communautaire et de ses compétences économiques, l'UE dispose d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et d'une Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), lesquelles fonctionnent sur un mode intergouvernemental. La PESC et la PSDC reposent sur la primauté des États membres, qui conservent le contrôle du processus décisionnel et l'exercent à l'unanimité *via* le Conseil et le Conseil européen. Dans ce cadre, l'UE s'est engagée aux côtés des armées rwandaises dans la lutte antiterroriste au Mozambique.

Enfin, les positions diplomatiques de chaque État membre, auxquelles l'UE fait référence dans ses communications avec le terme « Team Europe », complètent cet écosystème institutionnel. Ainsi, un chef d'État ou de gouvernement d'un pays de l'UE peut endosser le

<sup>6</sup> « RDC : selon des experts de l'ONU, le M23 exporte à son profit le coltan de Rubaya », *RFI*, 10 janvier 2025

<sup>7</sup> Emmanuelle Stroesser, « Audition Sikela. Bousculé sur le Rwanda, mais à l'écoute », *B2*, 6 novembre 2024

<sup>8</sup> Emmanuelle Stroesser, RD Congo. L'UE, en flagrant délit d'incohérence, doit reprendre le leadership (Denis Mukwege), *B2*, 7 mai 2025

rôle d'émissaire pour les intérêts européens. Dans ce contexte alambiqué, les risques d'incohérences sont fréquents. Dans le cas rwandais, alors que la Commission pousse en faveur d'un partenariat commercial, le PE critique le rôle de Kigali en RDC, tandis que le Conseil débloque des fonds pour soutenir les forces de défense rwandaise. De leur côté, certains États membres, comme la France<sup>9</sup>, l'Allemagne<sup>10</sup> et la Belgique<sup>11</sup>, condamnent le soutien au M23 par Kigali, alors que d'autres pays de l'UE restent silencieux. La politique étrangère européenne semble ainsi essayer de concilier deux objectifs qui se révèlent difficilement conciliables : la défense de ses intérêts stratégiques et l'exportation de normes internationales de bonne gouvernance.

## L'ENGAGEMENT EUROPÉEN AU MOZAMBIQUE : UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE AU SERVICE DES INTÉRÊTS STRATÉGIQUES EUROPÉENS

L'ambiguïté de la position européenne vis-à-vis du Rwanda est le reflet des tensions entre valeurs et intérêts stratégiques. La présence européenne aux côtés des forces rwandaises de défense au Mozambique vise à assurer la défense des intérêts stratégiques des Vingt-sept.

### *Mesures d'assistance aux forces rwandaises de défense au Mozambique par la Facilité européenne pour la paix*

Dans le cadre de la présence européenne au Mozambique, l'UE a fourni 40 millions d'euros en mesure d'assistance aux forces rwandaises de défense au Mozambique au travers du mécanisme de financement de la FEP.

Créée en 2021, la FEP est un instrument extra- budgétaire doté de plus de 17 milliards d'euros pour la période 2021-2027, financé par les États membres en fonction de leur revenu national brut. La FEP finance des mesures d'assistance pouvant inclure la fourniture d'équipements militaires, le financement d'infrastructures de défense, ou encore de l'assistance technique. Elle permet d'intervenir dans des domaines jusqu'alors réservés aux coopérations militaires bilatérales ou mini-latérales des États membres, et vient renforcer la capacité d'action de l'UE sur le plan stratégique. La FEP a été utilisée pour soutenir l'Ukraine, mais cet instrument avait été pensé initialement pour appuyer principalement les armées des pays africains partenaires

<sup>9</sup> Ambassade de France en RDC sur X, 19 décembre 2022 [[lien](#)]

<sup>10</sup> Christoph Retzlaff, directeur Afrique du ministère des affaires étrangères allemand, sur X, 20 décembre 2022 [[lien](#)]

<sup>11</sup> Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement du Royaume de Belgique, « Déclaration sur la situation dans l'Est de la République démocratique du Congo » (Bruxelles : décembre 2022) [[lien](#)]

de l'UE. Ce positionnement est visible au Mozambique, où la FEP a soutenu des acteurs variés, comme l'Union africaine, la mission Southern Afrikans Development Community Mission in Mozambique (SAMIM) de la Communauté de développement d'Afrique australe ou encore les forces armées rwandaises.

Habituellement, les financements accordés par la FEP permettent d'acheter auprès d'entreprises européennes de l'équipement « sur étagère » répondant aux besoins du pays partenaire. L'acteur de mise en œuvre des financements correspond généralement à un gouvernement, ministère ou agence gouvernementale d'un ou plusieurs États membres de l'UE. Les montants alloués au Rwanda ont été directement versés au ministère des Finances rwandais, mandaté directement comme acteur de mise en œuvre<sup>12</sup>, illustrant la confiance entre Bruxelles et Kigali.

Son fonctionnement reste influencé par les priorités géopolitiques des États membres. Ainsi, certains pays orientent les financements vers leurs zones d'influence traditionnelles : la France vers le Sahel, l'Italie vers la Somalie, le Portugal vers le Mozambique<sup>13</sup>. La FEP peut être utilisée pour répondre à des préoccupations domestiques ou régionales : l'expansion du djihadisme en Afrique, les flux migratoires non maîtrisés, ou la sécurisation des routes d'approvisionnement énergétiques<sup>14</sup>.

### Quelles positions nationales ?

Des débats longs et difficiles ont précédé le choix de reconduire les financements européens aux Forces rwandaises de défense.

- La **France** et l'**Italie** ont soutenu la reconduction de la FEP dans l'intérêt de leurs investissements économiques dans le secteur énergétique mozambiquien. Par ailleurs, les territoires ultra-marins français dans la région seraient impactés par une instabilité sécuritaire.
- Le **Portugal** entretient des relations étroites avec le Mozambique, liées à l'héritage colonial, se positionnant ainsi en faveur de la FEP.

<sup>12</sup> Conseil de l'Union européenne « Décision relative à une mesure d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix visant à soutenir le déploiement des forces rwandaises de défense au Mozambique » (PESC) 2022/2354 (Bruxelles : décembre 2022)

<sup>13</sup> Federico Santopinto, "La nouvelle Facilité européenne pour la paix : réactions africaines", Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix (2021)

<sup>14</sup> International Crisis Group, « Nouveaux modes de financement de l'UE en faveur de la paix et de la sécurité africaines », *Rapport Afrique n°297* (Bruxelles : janvier 2021)

- L'**Allemagne** et les **pays du nord de l'Europe** sont préoccupés par le respect du droit international humanitaire, émettant donc des doutes sur la reconduction de la FEP vis-à-vis du Rwanda.
- La **Belgique**, très investie dans la région des Grands Lacs, entretient des liens étroits avec le Rwanda et la RDC. Elle a souhaité se ranger auprès de la RDC en refusant la reconduction de la FEP.
- Les autres pays européens sont restés en retrait du débat.

## LES INTÉRÊTS DE LA PRÉSENCE EUROPÉENNE AU MOZAMBIQUE

La lutte contre l'instabilité en Afrique et la sécurisation des chaînes d'approvisionnement sont deux objectifs identifiés depuis plusieurs années par l'UE.

### *La politique sécuritaire européenne au Mozambique*

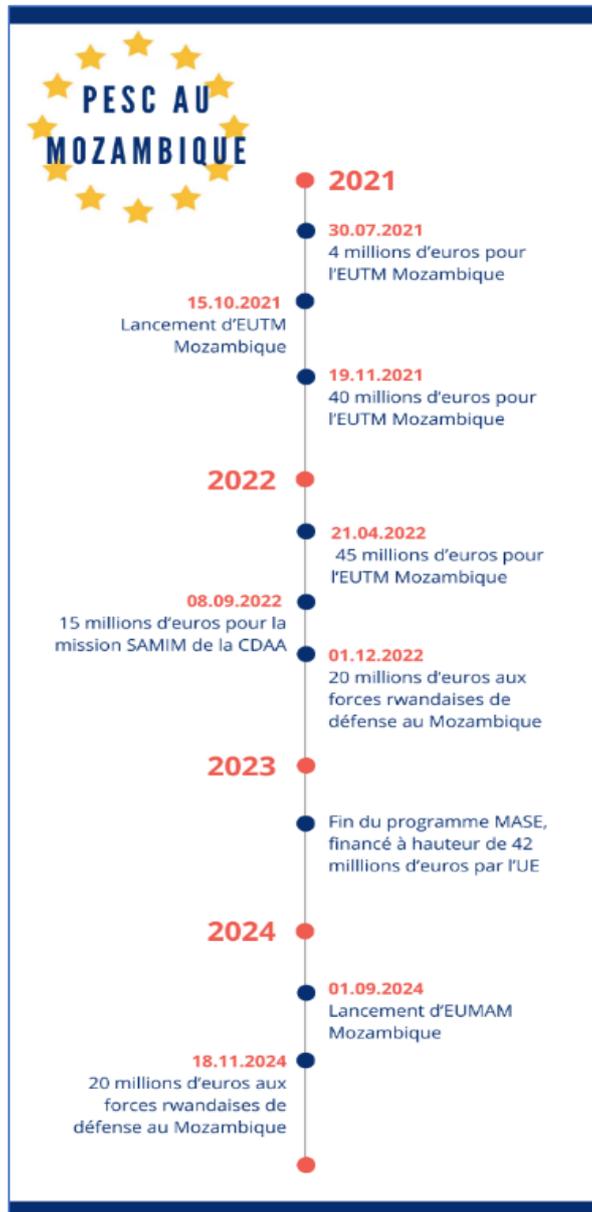
La boussole stratégique adoptée en 2022 souligne que la sécurité dans le canal du Mozambique constitue un impératif stratégique pour l'Europe, notamment en raison de la vulnérabilité des routes commerciales. En 2016, l'UE proclame dans sa stratégie globale qu'« investir dans la paix et le développement en Afrique c'est investir dans la sécurité et la prospérité de l'Europe »<sup>15</sup>. De ce fait, Bruxelles est fortement engagé au Mozambique, en particulier dans la province du Cabo Delgado, théâtre depuis plusieurs années d'une insurrection djihadiste. Cet engagement, qui s'appuie notamment sur la FEP, traduit à la fois une volonté de contribution à la stabilité régionale et la défense de ses propres intérêts stratégiques.

Depuis 2021, Bruxelles a multiplié ses actions pour soutenir la lutte contre le terrorisme dans le Cabo Delgado, au nord du pays. L'UE a financé à hauteur de 89 millions d'euros les Forces armées mozambicaines (FADM), versé 15 millions d'euros pour la mission de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SAMIM). Elle a par ailleurs financé le programme de sécurité maritime (MASE) pour l'océan Indien entre 2013 et 2023, à hauteur de 42 millions d'euros. Enfin, les 27 ont reconduit en novembre 2024 une enveloppe de 20 millions d'euros en soutien aux forces de défense rwandaises, déployées à la demande de Maputo dans le Cabo Delgado. Ce financement, de 40 millions d'euros au total, couvre l'acquisition de matériel non-létale ainsi que les coûts logistiques liés au transport aérien. À travers ces

<sup>15</sup> European External Action Service, *Vision partagée, action commune – Une Europe plus forte – Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, Publications Office, (2016)

dispositifs, l'UE confirme sa volonté de soutenir des « solutions africaines aux problèmes africains »<sup>16</sup>, tout en renforçant les capacités locales de lutte antiterroriste et en facilitant la reprise de l'aide humanitaire et le retour des populations déplacées.

**Frise chronologique : La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne au Mozambique**



Sources : Réalisée par l'auteurice à partir des données du Conseil de l'UE et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE)

<sup>16</sup> Josep Borrell, "Afrique et Europe : face aux opportunités et aux défis communs, construisons des réponses communes", 24 octobre 2021 [\[lien\]](#)

### Focus : EUTM & EUMAM Mozambique

Dans le cadre de son engagement au Mozambique, l'UE a mis en place la Mission de formation de l'UE au Mozambique (EUTM Mozambique) entre 2021 et 2024, renommée en Mission d'assistance militaire de l'UE au Mozambique (EUMAM Mozambique) entre 2024 et 2026. Cette présence vise à soutenir les forces armées mozambicaines dans la lutte contre le terrorisme et à restaurer la sécurité dans la province du Cabo Delgado, en proie à des violences depuis 2017.

Lancé en octobre 2021, l'**EUTM Mozambique** a formé des unités des forces armées mozambicaines issues de la Marine et des Forces spéciales. La mission portée par douze États membres a fourni une formation spécialisée en matière de lutte contre le terrorisme, de protection des civils et de respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme. *Via* la FEP, l'UE a fourni 89 millions d'euros d'équipements non létaux aux forces armées mozambicaines, dont des équipements individuels, des moyens de mobilité terrestre et un hôpital de campagne.

En 2024, l'EUTM Mozambique a été renommée l'**EUMAM Mozambique**, devenue mission d'assistance militaire. Son mandat permet de soutenir les capacités opérationnelles des Forces de réaction rapide (QRF) des Forces Armées de Défense du Mozambique (FADM) d'ici à juin 2026. La mission combine conseil et formation spécialisée pour renforcer les capacités des unités formées par l'EUTM Mozambique. Le changement de nom et de mandat correspond à une volonté de changement d'image de l'UE dans le secteur de la défense plus qu'à un changement de mandat.

### *La sécurisation des approvisionnements européens*

Au-delà de son engagement sécuritaire, l'action de l'UE au Mozambique répond à des intérêts économiques et géostratégiques européens essentiels.

Le canal du Mozambique est une artère maritime stratégique. Il relie l'océan Indien à la mer Rouge *via* le canal de Suez, et voit transiter près de 30 % du commerce pétrolier mondial<sup>17</sup>. Cette voie maritime est d'autant plus vitale pour l'Europe qu'elle permet d'alimenter ses marchés *via* des *corridors* alternatifs à ceux contrôlés par des acteurs instables ou géopolitiquement sensibles, comme la Russie ou les pays du Golfe. La France, en particulier,

<sup>17</sup> Tristan Coloma et Quentin René François Ygorra, « Le canal du Mozambique : un espace de compétition crisogène », *Notes de l'Ifri*, IFRI (2022)

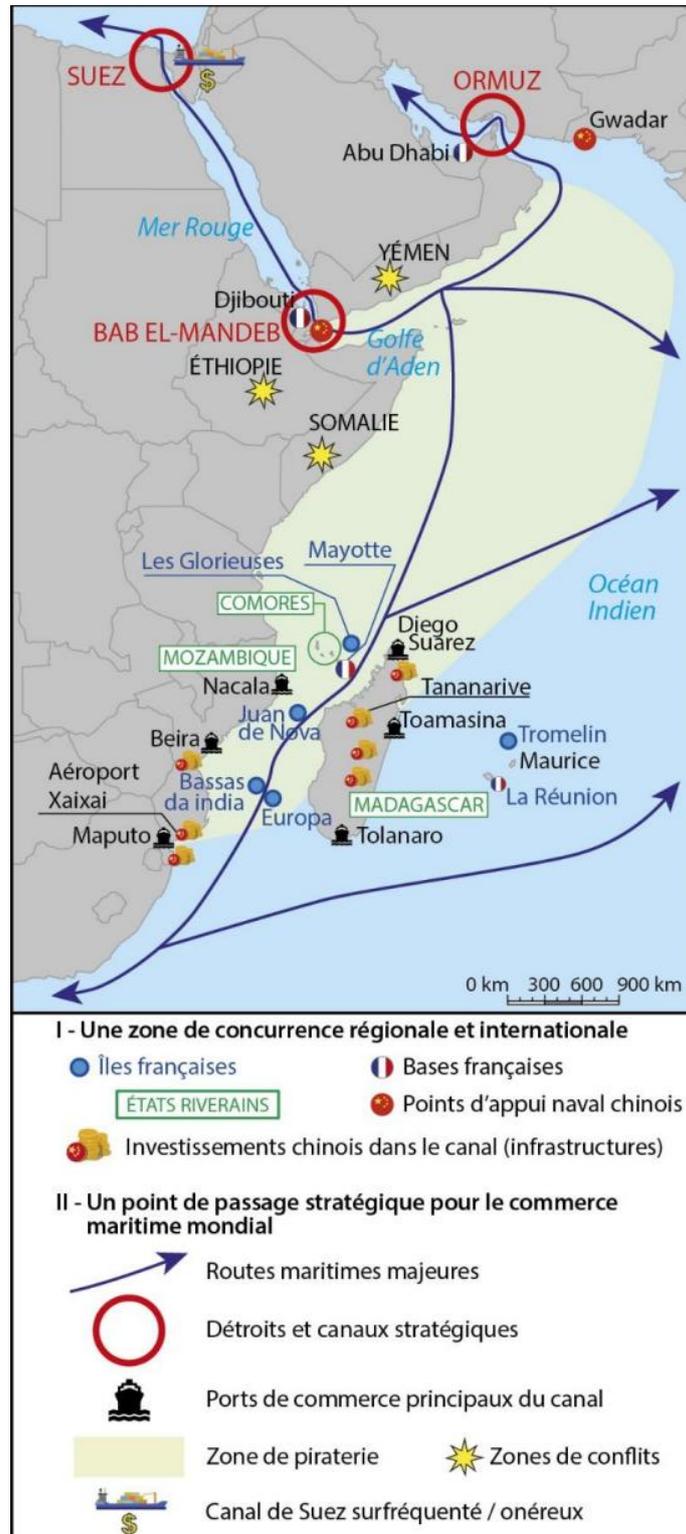
s'est fortement impliquée dans cette région, compte tenu de ses territoires ultramarins dans l'océan Indien (Mayotte, La Réunion, Îles Eparses) et de sa stratégie de lutte contre la piraterie et les trafics illicites dans cette zone.

En outre, le nord du Mozambique abrite d'importants gisements gaziers offshore, notamment dans le bassin de Rovuma, où sont développés les projets Mozambique LNG (dirigé par TotalEnergies) et Coral South FLNG (contrôlé par Eni)<sup>18</sup>. Ces infrastructures pourraient à terme devenir une ressource stratégique permettant de diversifier les approvisionnements énergétiques de l'UE. Alors que l'Europe cherche à réduire sa dépendance au gaz russe et à sécuriser ses sources d'approvisionnement dans un contexte géopolitique incertain, la stabilité du nord du Mozambique devient un enjeu énergétique capital.

---

<sup>18</sup> Direction générale du Trésor, « Le Mozambique devient un nouveau grand exportateur de GNL », Ministère de l'Économie, des finances et de la relance (2023) [[lien](#)]

Carte : Le Canal du Mozambique dans le commerce maritime mondial



Source : Centre d'études stratégique de la Marine, « Le canal du Mozambique : luttes d'influence pour un passage stratégique en devenir », Brèves marines n°246 (2022) [[lien](#)]

Plusieurs États membres – la France, le Portugal, l'Italie et l'Espagne – ont activement soutenu la poursuite des financements européens au Mozambique. La France, notamment, a œuvré en faveur des intérêts de TotalEnergies<sup>19</sup>, tandis que l'Italie soutient le projet d'investissement d'Eni. Le Portugal s'est opposé à toute mesure affaiblissant la position du gouvernement mozambicain<sup>20</sup>. Le chef de la diplomatie européenne entre 2019 et 2024, Josep Borrell, a souligné que ce soutien permettait à l'UE de jouer un rôle dans la lutte mondiale contre le terrorisme<sup>21</sup>, tout en consolidant ses liens avec des partenaires africains de confiance, comme le Rwanda.

L'engagement de l'UE au Mozambique dépasse la simple réponse à une crise sécuritaire locale. Il s'inscrit dans une stratégie globale de projection d'influence, de sécurisation des routes maritimes et de protection des investissements énergétiques clés pour l'Europe. En soutenant les forces rwandaises et mozambicaines, l'UE cherche à stabiliser une région vitale à ses intérêts.

## UN SOUTIEN CONTESTE AUX FORCES DE DÉFENSE RWANDAISES

### *Le Rwanda au Mozambique : une nouvelle puissance sécuritaire africaine*

Depuis juillet 2021, le Rwanda s'illustre par un engagement militaire au Mozambique, dans le Cabo Delgado, en proie à une insurrection djihadiste menée par le groupe Al-Shabab, affilié à l'État islamique. À la demande des autorités mozambicaines<sup>22</sup>, Kigali a déployé un millier de soldats et de policiers dans les districts stratégiques de Palma et Mocímboa da Praia<sup>23</sup>, zones sensibles en raison de leur proximité avec les projets gaziers majeurs comme Mozambique LNG de TotalEnergies. Ce contingent a depuis été renforcé, atteignant environ 2 800 hommes, faisant *de facto* du Rwanda le principal acteur sécuritaire sur le terrain<sup>24</sup>.

Cette intervention, financée en partie par des partenaires internationaux – dont l'UE à hauteur de 40 millions d'euros – a été saluée pour son efficacité. En quelques semaines seulement, les forces rwandaises de défense ont réussi à reprendre des bastions djihadistes clés, démontrant

<sup>19</sup> Nabil Wakim, Perrine Mouterde et Ynès Khoudi, « Comment TotalEnergies et la diplomatie française travaillent main dans la main », *Le Monde*, 23 mai 2024

<sup>20</sup> « Conflit RDC-Rwanda : l'Union européenne hésite sur sa stratégie et les mesures à adopter », *RFI*, 5 février 2025

<sup>21</sup> Philippe Jacqué, "L'Union européenne débloque 20 millions d'euros pour les forces rwandaises au Mozambique", *Le Monde*, 20 novembre 2024

<sup>22</sup> Kilian Guyon, « Les Forces Rwandaises de Défenses : de l'arrêt d'un génocide aux opérations de maintien de la paix », *Cahiers de Conflits*, Juillet-septembre, n° 3, pp. 40-46 (2023)

<sup>23</sup> Laure Broulard, « Avec son intervention militaire au Mozambique, le Rwanda élargit sa zone d'influence », *Le Monde*, 29 septembre 2021

<sup>24</sup> Borges Nhamirre, "Cabo Delgado: two years since the Palma invasion", *ISS Today*, ISS (2023)

une discipline et une capacité opérationnelle bien supérieures à celles de nombreux autres acteurs africains (SAMIM) ou étrangers (Groupe Wagner, Dick Advisory Group). En s'engageant militairement au Mozambique, le Rwanda renforce ainsi sa stature diplomatique et militaire sur le continent. Son action exemplaire lui permet de tisser des liens privilégiés avec les grandes puissances et institutions internationales (UE, ONU), apparaissant comme la solution la plus fiable et efficace.

### *L'engagement rwandais sur le front RDC*

Toutefois, le financement par la FEP aux forces rwandaises de défense actives au Mozambique a été critiqué, car Kigali est accusé d'appuyer les activités du M23 en RDC.

Le M23 a recommencé ses activités guerrières dans le Nord Kivu fin 2021. Entre cette période et avril 2025, le Conseil de sécurité de l'ONU (CSNU) a traité des tensions entre le Rwanda et la RDC une quarantaine de fois. Les pays européens membres de ce dernier sur la période ont été : l'Irlande, Malte, la Slovénie, le Danemark, la Grèce et la France, chargée en outre de rédiger les projets de résolutions concernant la RDC au CSNU. Un rapport du CSNU fait état de la participation des forces rwandaises de défense à des attaques contre des soldats congolais dans la province du Nord Kivu entre fin 2021 et 2022. Des chercheurs mandatés par le CSNU estiment que les forces rwandaises de défense ont pris *de facto* le contrôle des opérations du M23 et qu'entre 3000 et 4000 militaires rwandais seraient déployés sur le territoire congolais<sup>25</sup>. Le Rwanda nie toutes les accusations de soutien au M23, formulées par la RDC, les experts de l'ONU ou des pays tiers.

Or ces condamnations internationales n'ont pas empêché l'UE de soutenir financièrement les forces rwandaises de défense. La FEP, instrument de la PESC, requiert une prise de décision avec un vote à l'unanimité. Les États membres peuvent recourir à une « abstention constructive », leur permettant de ne pas financer certaines actions tout en n'obstruant pas leur adoption. La Belgique a exprimé de fortes réserves, mais a choisi de recourir à ce mécanisme pour ne pas empêcher le deuxième financement de 20 millions d'euros. Dans un communiqué, la diplomatie belge a expliqué sa position en insistant sur la nécessité de respecter la Charte des Nations unies, tout en affirmant son soutien à la lutte contre le terrorisme au Mozambique<sup>26</sup>. L'implication militaire du Rwanda dans deux zones de conflit

<sup>25</sup> « RD Congo : selon les experts de l'ONU, l'armée rwandaise dirige de fait les opérations du M23 », *France 24* avec l'AFP, 8 juillet 2024

<sup>26</sup> Service public fédéral Affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au développement du Royaume de Belgique, « Financement FEP pour RDF en Mozambique – abstention Belgique », Communiqué de presse (Bruxelles : novembre 2024) [[lien](#)]

distinctes a suscité l'inquiétude de plusieurs pays, dont la Suède, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique<sup>27</sup>.

La crainte que les fonds européens destinés à la mission au Mozambique puissent, directement ou indirectement, servir aux opérations militaires rwandaises en RDC reste un sujet de préoccupation majeure. Les décisions du Conseil concernant la FEP ont pourtant intégré trois conditions : l'utilisation exclusive de fonds pour du matériel non létal et pour le transport, le respect du processus de paix de Luanda imposant un retrait des troupes rwandaises de l'Est de la RDC et l'interdiction de tout transfert de troupes entre les deux théâtres d'opérations (Mozambique et RDC). Par ces garanties, l'UE manifeste sa pleine connaissance des tensions entre le Rwanda et la RDC. Toutefois, malgré ces garde-fous, l'UE allège la charge financière du budget militaire du Rwanda de 40 millions d'euros. Néanmoins, Antonio Maggione, ambassadeur de l'UE à Maputo, a déclaré que le Rwanda demeure un acteur fiable en matière de sécurité, justifiant ainsi la poursuite du partenariat de défense<sup>28</sup>.

## 2025 : UN TOURNANT ?

Le 26 janvier 2025, les combattants du M23 sont entrés à Goma, la capitale du Nord-Kivu, marquant un tournant dans le conflit relancé il y a trois ans.

La communauté européenne a vivement réagi. Le ministère français des Affaires étrangères a exigé le retrait immédiat des forces rwandaises de la RDC et demandé au M23 de quitter les territoires occupés. L'ex-Premier ministre belge, Alexander De Croo, a rappelé que « l'intégrité territoriale de la RDC doit être respectée »<sup>29</sup>. Après l'accélération des combats, le Conseil européen a sanctionné le 17 mars 2025 neuf individus et une entreprise, impliqués dans le conflit en RDC. Parmi eux, trois membres des forces rwandaises de défense ont été sanctionnés, accusés d'entretenir le conflit armé, l'instabilité et l'insécurité en RDC. Le Conseil européen a également inscrit dans le registre de personnalités sous sanctions le directeur général de l'Office rwandais des mines, du pétrole et du gaz, accusé de tirer profit du conflit armé par l'exploitation et le commerce illicites de ressources naturelles, en l'occurrence des minerais provenant de zones de conflit. Enfin, la raffinerie d'or de Gasabo, mise en cause pour

<sup>27</sup> Kristof Titeca, "The Politics behind the EU-Rwanda Deal(s) and its Consequences", *Egmont Policy Brief 363*, Egmont Institute (2024)

<sup>28</sup> Caroline Dumay, (réal.). *Rwanda : la diplomatie militaire*. ARTE Reportage, émission diffusée le 5 avril 2024. Produit par POOL AFRICA pour Arte

<sup>29</sup> « Est de la RDC : selon des ONG, l'Europe doit rompre l'accord avec Kigali sur l'exploitation des minerais », *RFI*, 4 février 2025

son rôle dans l'importation illégale d'or en provenance des régions contrôlées par le M23 en RDC, a été incluse dans ce même registre<sup>30</sup>.

Cependant, ces condamnations interviennent dans un contexte de forte contradiction politique au sein de l'Union. En 2024, lorsque l'UE a signé un protocole d'accord avec Kigali sur l'exploitation des minerais, le Rwanda était déjà mis en cause pour son soutien au M23 et les minerais extraits illégalement au Nord-Kivu transitaient par le territoire rwandais. L'accord minier n'a d'ailleurs pas été annulé par la Commission. En 2022 et en 2024, quand les Vingt-sept décidaient d'allouer 20 millions d'euros à l'armée rwandaise, la situation sécuritaire était déjà étudiée au Conseil de sécurité de l'ONU. En outre, malgré les condamnations diplomatiques et l'appel au respect de la souveraineté de la RDC, la FEP n'a pas été suspendue. Le choix a donc été fait de distinguer clairement l'engagement au Mozambique de la situation en RDC.

## CONCLUSION

En choisissant de s'appuyer sur le Rwanda pour défendre ses intérêts stratégiques au Mozambique, tout en condamnant Kigali, l'UE mène une politique ambiguë. L'incohérence des rapports entre l'UE et le Rwanda ne semble pas découler de la naïveté de Bruxelles, mais bien d'une volonté de privilégier les intérêts européens immédiats à une trop grande rigueur diplomatique. Si l'UE souhaite affirmer sa position internationale dans la défense du droit international humanitaire, elle doit éclaircir ses positions contradictoires. Le choix de l'UE de défendre ses intérêts stratégiques répond à des préoccupations de court et moyen terme, mais risque de porter préjudice à son image à plus long terme.

La nature du fonctionnement de l'UE ne lui permet pas d'agir sur la scène internationale comme une puissance étatique classique. Son image de « puissance bienveillante », fondée sur la défense des droits humains, du droit international humanitaire constitue un levier d'influence majeur, non seulement pour l'UE elle-même, mais aussi pour ses États membres. Dès lors, les transferts d'armes financés par la FEP devraient être motivés uniquement par un objectif de stabilisation sécuritaire aux côtés de partenaires. Cette exigence impliquerait une plus grande rigueur dans l'analyse, le suivi et le contrôle des aides fournies.

---

<sup>30</sup> Conseil de l'Union européenne, « République démocratique du Congo : l'UE inscrit neuf personnes et une entité supplémentaire sur la liste », Communiqué de presse (Bruxelles : mars 2025) [[lien](#)]

# L'expertise stratégique en toute indépendance



PROGRAMME  
EUROPE,  
STRATÉGIE &  
SÉCURITÉ



2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France

+ 33 (0) 1 53 27 60 60

[contact@iris-france.org](mailto:contact@iris-france.org)

[iris-france.org](http://iris-france.org)



L'IRIS, association reconnue d'utilité publique, est l'un des principaux think tanks français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques. Il est le seul à présenter la singularité de regrouper un centre de recherche et un lieu d'enseignement délivrant des diplômes, via son école IRISup', ce modèle contribuant à son attractivité nationale et internationale.

L'IRIS est organisé autour de quatre pôles d'activité : la recherche, la publication, la formation et l'organisation d'évènements.