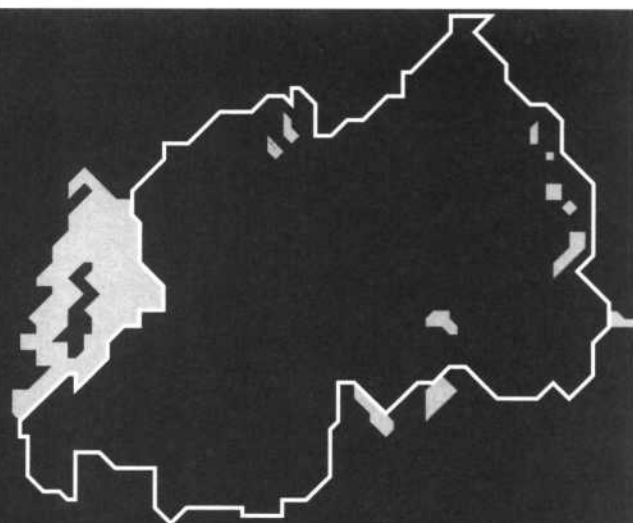


# La coopération suisse au

Rapport du  
groupe d'étude  
institué par le  
DFAE

## Rwanda



20 janvier 1996

Dodis



# La coopération suisse au Rwanda

Rapport du  
Groupe d'étude institué par le DFAE

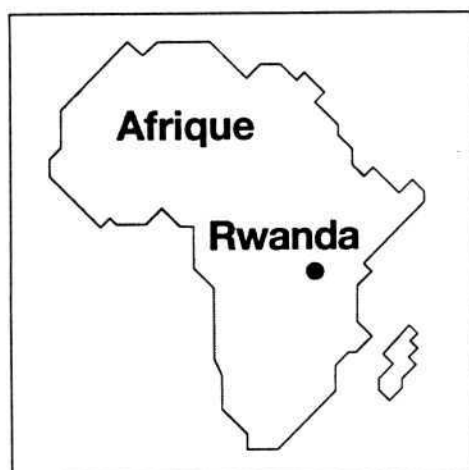
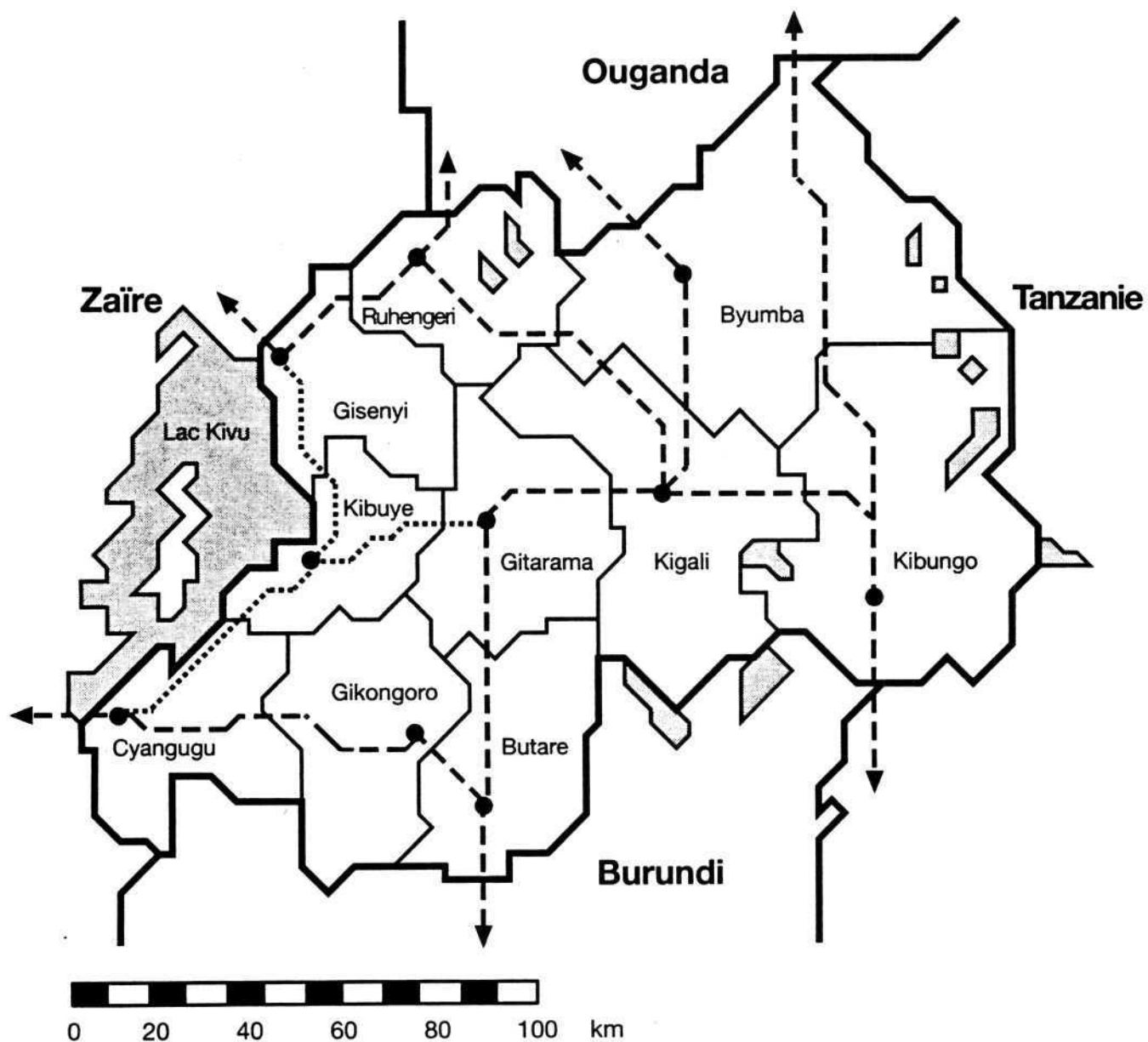
Joseph Voyame (président)  
Richard Friedli  
Jean-Pierre Gern  
Anton Keller

Buch-Nr. L-199242(F)  
Standort 610  
Datum 12.5.96  
R 00666-1

20 janvier 1996

DEZA/DDC  
Bibliothek / Dokumentation

## Le Rwanda, avec ses préfectures et ses routes bitumées



## Table des matières

	Page
Carte du Rwanda	2
Table des matières	3
Liste des tableaux	5
<b>Sommaire</b>	<b>7</b>
<b>1. Le groupe d'étude</b>	
1.1. Constitution et mandat du groupe d'étude	23
1.2. L'activité du groupe d'étude	24
<b>2. La coopération suisse au développement en général</b>	
2.1. Motifs de la coopération au développement	26
Contexte international	
2.2. Débuts, développement, partenaires	29
<b>3. Le Rwanda</b>	
3.1. Données de base	37
3.2. Aperçu de l'histoire	45
3.3. La croissance économique de 1962 à 1988	50
<b>4. La coopération de la Suisse au développement du Rwanda</b>	
4.1. L'évolution de la coopération avec le Rwanda	60
4.1.1. L'ensemble des coopérations	60
4.1.2. La coopération suisse	64
4.2. Les projets de la coopération suisse au développement	68
4.2.1. Trafipro	69
4.2.2. Les Banques populaires	73
4.2.3. Le Centre Iwacu	80
4.2.4. Préfecture de Kibuye, agriculture et forêt	83
4.2.5. Le développement communal	96
4.2.6. La forêt naturelle de Nyungwe	100
4.2.7. Les infrastructures	102
4.2.8. Matériaux de construction	106
4.2.9. L'artisanat	108
4.2.10. Le Collège officiel de Kigali	112
4.2.11. Gestion des importations et promotion des exportations	114

4.3. Les conseillers	117
4.4. La coordination de la coopération suisse avec les autres et avec la politique de développement du Rwanda	123
<b>5. La coopération suisse durant la crise de 1989 à 1994</b>	
5.1. Les aspects économiques de la crise	127
5.2. Les aspects socio-politiques de la crise	135
5.3. La politique de la Suisse face à la crise dans sa globalité	146
<b>6. La coopération suisse après les événements de 1994</b>	
6.1. Le Rwanda en 1994 et 1995	148
6.2. La politique de la Suisse depuis avril 1994	151
<b>7. Appréciation générale de la coopération suisse au Rwanda</b>	
7.1. Situation initiale et approche	158
7.2. Les projets	159
7.3. La collaboration avec les partenaires	163
7.4. La coopération durant les années de crise	166
7.5. La situation actuelle de la coopération au développement	168
<b>8. Perspectives socio-économiques; défis pour les coopérations</b>	
8.1. Proche avenir	170
8.2. Perspectives à plus long terme	177
<b>9. Suggestions pour l'avenir</b>	
9.1. Coopération avec le Rwanda	182
9.2. La coopération en général. Quelques réflexions	186
<b>Liste des annexes</b>	190
I. Carte: le Rwanda et son environnement géographique	191
II. Carte: flux migratoires d'avril 1994 à septembre 1995	192
III. Coopération suisse au Rwanda	193
IV. Programmes des voyages du groupe d'étude	196
V. Liste des personnes entendues	203
VI. Publications et rapports consultés	208
VII. Bibliographie sommaire	210
VIII. Abréviations et sigles	211

## Liste des tableaux

	page
Tableau 2-1: Quelques points de repère du développement	27
Tableau 2-2: Les pays de concentration	33
Tableau 2-3: Répartition géographique des versements (1992)	34
Tableau 2-4: Répartition sectorielle des versements (1992)	34
Tableau 2-5: Répartition selon l'organisation responsable de l'exécution de l'action (1992)	35
Tableau 3-1: Evolution de la population	38
Tableau 3-2: Indices de croissance de la population et de la production agricole	38
Tableau 3-3: Répartition des réfugiés rwandais par pays	39
Tableau 3-4: Evolution de la population rurale et urbaine	40
Tableau 3-5: Education	41
Tableau 3-6: Produit intérieur brut et répartition sectorielle	42
Tableau 3-7: Produit intérieur brut par branche	43
Tableau 3-8: Taux de change	44
Tableau 3-9: Balance des paiements	44
Tableau 3-10: Dette extérieure et service de la dette	45
Tableau 3-11: Occupation du sol	53
Tableau 3-12: Valeur des exportations	54
Tableau 3-13: Production industrielle 1989	56
Tableau 3-14: Evolution du produit intérieur brut	57
Tableau 3-15: Sources de revenus	58
Tableau 4-1: Aide extérieure	62
Tableau 4-2: Coopération extérieure par secteurs	63
Tableau 4-3: Développement des Banques populaires	76
Tableau 6-1: Principaux donateurs (1er janvier-14 septembre 1995)	155

**Avertissement:** Original: Français, mais allemand pour les 2.2; 3.1.4-5; 3.2;  
4.1.2; 4.2.3-6; 4.2.10; 4.3.1; 7; 9.1

## Sommaire

1. Les tragiques événements que le Rwanda a vécus au printemps 1994 ne sont pas restés sans conséquence pour la coopération suisse au développement de ce pays. En octobre 1994, le chef du Département fédéral des affaires étrangères a constitué un **groupe d'étude** composé de MM. Joseph Voyame (président), Richard Friedli, Jean-Pierre Gern et Anton Keller. Il lui a donné, en bref, le mandat d'éclaircir les rapports politiques et économiques de la Suisse avec le Rwanda, d'apprécier en particulier le problème de l'aide au développement de ce pays, le rôle des conseillers à la présidence du Rwanda, la réaction de la Coopération suisse aux guerres et aux violences qui ont sévi au Rwanda à partir de 1990, et, le cas échéant, de tirer des conclusions générales pour la politique suisse de l'aide au développement.

Le groupe d'étude a entendu, en Suisse, au Rwanda, à Paris et à Bruxelles, 110 personnes suisses, rwandaises et d'autres nationalités. Il a eu accès à tous les dossiers de la Direction fédérale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) et il a consulté un grand nombre d'études et d'autres documents.

2. Le **Rwanda** est un des plus petits pays de l'Afrique continentale. Sa superficie représente à peine deux tiers du territoire suisse.

Sa population atteignait près de 7,3 millions d'habitants en 1992, avec un indice de croissance de plus de trois pour cent. L'école primaire est obligatoire ; le taux de scolarisation était, en 1990, de 67% pour le primaire et de 7% pour le secondaire ; en 1992, il y avait encore 1,7 million d'analphabètes, dont deux tiers de femmes.

Politiquement, le pays se divise en onze préfectures et en 143 communes, partagées à leur tour en secteurs.

Quant à l'économie, le produit national brut est un des plus bas du monde. 90% de la population travaille dans l'agriculture, essentiellement pour l'autosubsistance. L'industrie et les services sont très peu développés.

3. L'**histoire moderne** du Rwanda commence avec la colonisation allemande (1890). Les Allemands avaient trouvé un pays homogène par la langue et la culture, mais divisé en deux ethnies - ou classes sociales - principales: les Tutsi (10 à 14%) et les Hutu (85 à 89%). Un roi tutsi gouvernait le pays avec l'assistance d'une féodalité de la même ethnie. Les Allemands conservèrent cette structure et purent ainsi appliquer une politique d'administration indirecte. Cet exemple fut suivi par la Belgique, qui occupa le pays en 1916 et le gouverna par la suite sur mandat de la Société des Nations puis des Nations Unies.



Le Rwanda obtint son indépendance en 1962. Les élections marquèrent la suprématie des partis hutu et la chute de la royauté. Le Rwanda s'installa dès lors dans un monopartisme de fait sous la direction du président Kayibanda. Les Tutsi furent progressivement écartés de la plupart des fonctions publiques ; plusieurs milliers furent victimes de massacres et un grand nombre quittèrent le pays en différentes vagues, dont les principales se situent en 1959-1961, en 1963-1964 et en 1973.

Par un coup d'Etat du 5 juillet 1973, le général-major Habyarimana prit le pouvoir, qu'il exerça, lui aussi, en s'appuyant sur un seul parti hutu. Il chercha à résoudre la question ethnique en attribuant, dans toutes les activités contrôlées par l'Etat, un contingent de dix pour cent aux Tutsi. Le pays vécut une ère de relative prospérité jusque vers le milieu des années quatre-vingt. Vers 1990 furent introduits le multipartisme et la liberté de la presse, qui eurent plutôt des effets pervers.

Au début d'octobre 1990, l'armée du Front patriotique rwandais (FPR) envahit le pays à partir de l'Ouganda. Bien que repoussée, cette attaque engendra une guerre civile larvée, qui déstabilisa le pays. Le président de la République, de son côté, concentra le pouvoir sur sa région et sa famille, minée par la corruption. On chercha, par les accords d'Arusha (août 1993), à rétablir la paix, ainsi que l'équité et la stabilité politiques.

Ces accords commençaient à peine d'être appliqués que, le 6 avril 1994, l'avion du président fut abattu ; celui-ci périt. Aussitôt, les extrémistes hutu, avec l'aide de l'armée et des milices, se mirent à massacrer systématiquement les Tutsi et les opposants hutu, en se fondant sur des listes préparées d'avance. Près d'un million de personnes furent ainsi exterminées. Les forces armées du FPR occupèrent le pays, le gouvernement s'enfuit à l'étranger, de même que quelque deux millions de Rwandais paniqués. L'armée du FPR se livra, elle aussi, à des sévices et des massacres, qui frappèrent des centaines de milliers de personnes. En juillet 1994, un nouveau gouvernement, dominé par le FPR, s'est installé à Kigali. En fait, c'est l'armée qui dirige le pays.

4. Au moment de l'indépendance, l'économie du Rwanda était presque uniquement agricole et reposait sur l'autosubsistance. Elle s'est développée grâce à quatre facteurs principaux : la lutte pour la subsistance, la population passant en trente ans de 2,9 à 7,3 millions d'habitants ; la dynamique des exportations, portant surtout sur le café ; les aides extérieures et, enfin, la politique du gouvernement, qui a mis en place les institutions et infrastructures nécessaires. Ces actions ont entraîné trois développements principaux : l'extension des cultures vivrières et de l'artisanat rural ; le développement des cultures d'exportation et de leur valorisation industrielle ; enfin, la naissance d'un modeste secteur urbain administratif, commercial et industriel. Au milieu des années quatre-vingt, le développement économique du Rwanda était jugé très favorablement. Le revenu par personne

avait accusé une hausse continue et le taux d'endettement était un des plus faibles d'Afrique.

Dès la fin des années quatre-vingt, le Rwanda fut frappé d'une sérieuse crise économique. La crise était structurelle: il était impossible pour l'agriculture de poursuivre une croissance extensive, faute de terres à mettre en culture ; de son côté, l'industrie souffrait de l'étroitesse du marché. Elle était aussi conjoncturelle: les variations mondiales du prix du café entraînaient de fortes pertes pour l'Etat ; le secteur agricole souffrit de la surévaluation du franc rwandais, qui finit par être dévalué en 1990 ; l'Etat dut verser des subventions croissantes à des entreprises non rentables dans lesquelles il était engagé. Dès fin 1990, la situation économique s'aggrava encore par suite de la guerre et des centaines de milliers de déplacés. En 1993, elle était catastrophique : chute des réserves de devises, arriérés de paiement de l'Etat, coût de l'armée (28% du budget de l'Etat en 1991 déjà) et des déplacés, chute de la production agricole du fait de la guerre, explosion de la dette intérieure et extérieure.

Les événements de 1994 ont plongé le Rwanda dans le chaos. Aujourd'hui, l'ensemble du pays vit pratiquement de la coopération internationale et surtout de l'aide humanitaire.

5. **La coopération de la Confédération au Rwanda** a commencé en 1963. D'autres pays et organisations internationales avaient déjà apporté leur aide : notamment la Belgique, comme ancienne métropole, le Canada, la France et la Communauté européenne.

En octobre 1963, la Confédération a signé un premier accord avec le Rwanda, pour soutenir une coopérative commerciale (Trafipro). Dès la même année, elle a financé un conseiller à la Présidence. En 1964, elle lançait, dans la préfecture de Kibuye, un important programme de développement, portant essentiellement sur l'agriculture et la forêt, projet qu'elle a complété dès 1969 en abordant la protection de la forêt naturelle de Nyungwe et, plus tard, en participant à la construction de la route de Gitarama à Kibuye. Par la suite, afin que les communes soient en mesure de reprendre de façon autonome les différentes réalisations, elle a étudié et encouragé le développement communal. D'autre part, elle a créé un important réseau de banques populaires et contribué à la fondation d'un centre d'étude et de promotion de l'idée coopérative (Iwacu), sur laquelle était fondée plusieurs de ses projets. Elle a aussi soutenu des programmes intéressants l'ensemble du pays: fourniture de l'eau potable et de l'électricité, fabrication de matériaux de construction, aide à l'artisanat et au secteur non structuré. Dans tous ses projets, elle a voué une attention spéciale à la formation, afin qu'ils puissent être remis dès que possible en mains rwandaises.

Dès 1966, le Rwanda était devenu un pays de concentration, c'est-à-dire l'un des quelque vingt pays où la coopération suisse est particulièrement intense.

6. Parmi les **réalisations et projets** les plus importants, on peut indiquer les suivants:

- a) **La coopérative Trafipro**, fondée en 1956, avait pour but d'acheter les produits agricoles des coopérateurs à des poids et des prix justes et de leur fournir à un prix équitable les biens de consommation de base. Dès 1963, la Confédération lui accorda d'importantes aides financières et mit à sa disposition un directeur et divers experts suisses. Au milieu des années septante, elle était devenue la principale entreprise commerciale du pays. La Confédération se retira progressivement ; dès 1976, elle n'assumait plus guère que la rétribution de conseillers et de réviseurs. L'entreprise périclita : management politisé et insuffisant, concurrence mieux organisée, investissements surdimensionnés, etc. Aujourd'hui, elle a cessé ses activités. La Confédération avait contribué à l'entreprise par 32 millions de francs. Le bilan comporte cependant plusieurs éléments positifs : une génération entière a bénéficié de la stabilisation des prix et d'un commerce honnête, dont l'exemple demeure ; Trafipro a bien formé de nombreux cadres et employés, qu'on a retrouvés par la suite dans d'autres entreprises et dans des ministères ; elle a, de plus, appuyé le système coopératif.
- b) **Les Banques populaires** ont été établies sur l'initiative du gouvernement, qui en a confié la création à la Coopération suisse en 1972. Organisées sur le modèle des Caisses Raiffeisen, elles ont eu d'emblée un grand succès. Implantées en grande majorité dans les zones rurales, elles étaient au nombre de 126 en 1992, avec plus de 350 000 déposants. Chaque banque était indépendante et avait la personnalité juridique. Elles se sont constituées en fédération (Union des Banques populaires) en 1986. Elles ont toujours été indépendantes de l'Etat. En revanche, la Confédération leur a accordé des subventions qui, de 1986 à 1991 par exemple, ont passé d'environ 900 000 à 1,5 million de francs par année, sommes destinées surtout à constituer les provisions requises. En outre, la Coopération suisse les a aidées à évoluer en fonction des changements de situation. Depuis 1992, tous les directeurs étaient des Rwandais. Les Banques populaires ont bien résisté aux troubles politiques et militaires de 1990 à 1994. Au printemps 1994, de nombreux gérants ont fui avec leurs dossiers devant les armées et se sont retrouvés au Zaïre. En revanche, la plus grande partie des liquidités est restée investie dans d'autres banques et en bons de l'Etat. Beaucoup de crédits ne pouvant être recouverts, on évalue que les Banques populaires ont perdu quelque 4,5 millions de francs. En mai 1995, le gouvernement a constitué une commission chargée d'éclaircir la situation. Cette commission recommande de rouvrir les Banques populaires en reconstituant leurs fonds propres, de sauvegarder leur autonomie de gestion et de constituer un conseil d'administration de transition. Le gouvernement ne s'est pas encore prononcé sur ces propositions.

Le projet des Banques populaires n'a récolté que des éloges de la part des interlocuteurs du groupe d'étude. Elles offraient aux agriculteurs, qui étaient titulaires de près de la moitié des dépôts, un lieu sûr où déposer leur épargne. Quant aux crédits, ils ont profité surtout aux commerçants, aux salariés, ainsi qu'aux coopératives et autres sociétés.

Les Banques populaires ont été, au Rwanda, une école de bonne gestion et ont formé un grand nombre de professionnels. Elles ont ainsi apporté une contribution importante à l'économie du pays et ont eu un effet très positif sur l'organisation sociale de base. Il serait très souhaitable qu'elles reprennent leurs activités dans les mêmes conditions qu'avant 1994.

[Après la rédaction du présent rapport, le groupe d'étude a été heureux d'apprendre que la majorité des Banques populaires venaient de reprendre leur activité.]

- c) Comme plusieurs projets importants de la coopération suisse étaient fondés sur le principe coopératif, il est apparu nécessaire de créer un centre destiné à la promotion de l'idée coopérative et à la formation des cadres. C'est ainsi que fut fondé à Kigali, en 1984, le **Centre Iwacu**, une association dont les fondateurs principaux étaient la Confédération, les Banques populaires et une organisation américaine. Les bâtiments ont été financés par la Confédération (1,85 Mn de fr.s). Le Centre comprenait trois départements principaux: le département de la recherche et de la documentation, qui était subventionné par la Confédération à raison d'environ 500 000 francs par année ; le département de la formation, qui organisait des cours et séminaires fréquentés par quelque 3000 personnes par année ; le département "conseil", qui offrait son assistance pour la création et la gestion de coopératives. En 1993, le Centre Iwacu comptait quatre-vingt collaborateurs. Beaucoup furent tués ou s'enfuirent lors des événements du printemps 1994, qui, au demeurant, ne causèrent que peu de dommages matériels au Centre. Celui-ci a pu reprendre une partie de ses activités en été 1995. Pendant sa dizaine d'années d'existence, le Centre Iwacu a fait un travail utile. Il serait heureux qu'il reprenne l'ensemble de ses activités, tout en sauvegardant son indépendance.
- d) Dans l'esprit de la loi fédérale de 1976, aux termes de laquelle la coopération soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés (art 5), la Confédération a choisi la préfecture de Kibuye, pauvre et isolée, pour y concentrer une notable partie de sa coopération au développement du Rwanda.

En 1965 démarra le **Projet agricole de Kibuye**. De 1965 à 1974, on s'attacha à la vulgarisation et à la formation. A cette fin fut créée une école agro-forestière, ainsi qu'un centre d'élevage. De 1974 à 1979, le projet fut limité à quatre zones de développement, dans lesquelles furent lancées, grâce à un service d'animation/formation, des actions de développement pour quelque mille familles. Fort des expériences faites ainsi, on chercha, au cours des années suivantes, à étendre ces actions à l'ensemble du pays, en chargeant les communes de poursuivre la tâche de façon autonome. Dès 1992 s'est substitué au projet initial un projet d'appui aux initiatives paysannes en préfecture de Kibuye. Il ne s'agissait plus de donner des directives aux paysans, mais de favoriser leurs propres initiatives et celles de leurs organisations. Cette nouvelle conception était heureuse, mais elle n'a pas eu le temps de produire ses effets.

Dans l'ensemble, les projets agricoles de la Coopération suisse ont été salutaires : on a amélioré la formation des paysans, accru la fertilité des sols, lutté contre l'érosion, promu des cultures nouvelles et plus productives, organisé des actions complémentaires, par exemple en matière d'hygiène. On peut cependant se demander si l'on n'aurait pas dû abandonner plus tôt les programmes directifs pour favoriser davantage les propres initiatives des paysans.

Le projet agricole de Kibuye comprenait à l'origine un volet forestier, qui en fut détaché en 1970 et devint le **Projet pilote forestier**. Il s'agissait, d'abord, de protéger la forêt naturelle de Nyungwe (litt.e). Dès 1975, l'action de la Coopération s'étendit au reboisement des collines et des crêtes, afin de lutter contre l'érosion et de produire du bois en suffisance pour fournir à la population l'énergie et les matériaux de construction dont elle avait besoin. L'école agroforestière forma les cadres moyens nécessaires et de futurs ingénieurs forestiers reçurent, avec l'aide de la Coopération suisse, une formation universitaire à l'étranger. A partir de 1980, le programme s'intégra davantage dans les structures officielles et s'étendit à l'ensemble du pays. A cette fin, des services forestiers furent créés dans toutes les préfectures. La Coopération suisse continua de soutenir spécialement celui de Kibuye. Toutes ces actions furent couronnées de succès : durant les années quatre-vingt, 200'000 ha furent reboisés et la proportion des forêts qui était de 6-7% en 1970, fut plus que doublée. La Coopération suisse et le canton de Vaud lancèrent une nouvelle action en 1988 : l'opération d'appui aux entrepreneurs forestiers et du bois, destinée à favoriser l'usage des bois issus du reboisement. Mais elle ne put produire d'effets importants avant 1994. Le groupe d'étude estime que, dans l'ensemble, l'action de la Coopération a été exemplaire dans l'économie forestière du Rwanda. Elle a fait oeuvre de pionnier dans un domaine de grande importance mais négligé jusque là. Les projets, limités d'abord à une préfecture, ont été des projets pilotes qu'on a pu étendre avec succès à l'ensemble du pays. Dans la préfecture de Kibuye, ils ont été articulés en harmonie avec les projets agricoles. Grâce à la formation dispensée aux collaborateurs rwandais, ils ont pu être transférés sans difficulté notable en mains rwandaises. En conclusion, les 65,9 millions de francs qu'ils ont coûtés à la Confédération ont été bien employés.

Quant à la **formation**, le grave manque de spécialistes dans les domaines agricole et forestier a incité la Coopération suisse à soutenir l'Ecole agroforestière, puis, en 1981, à la développer de façon qu'à côté des cadres inférieurs (assistants), elle puisse aussi former des cadres moyens (techniciens). Elle a également favorisé la recherche appliquée en soutenant, à partir de 1980, l'Institut des sciences agronomiques du Rwanda. Cet institut a joué un rôle déterminant dans l'amélioration de la culture du haricot, qui constitue la nourriture de base de la population rwandaise. La Confédération a contribué à ce projet, depuis 1983, par 10,4 millions de francs. L'Institut comprend un

département de la foresterie, qui vise notamment à concilier les reboisements locaux avec les besoins de l'agriculture. De 1980 à 1993, la Confédération y a consacré 7,5 millions de francs.

- e) Au milieu des années quatre-vingt, les projets de Kibuye avaient fait apparaître l'intérêt de développer l'autonomie et, par là, la responsabilité des communes, qui n'étaient alors que des circonscriptions administratives chargées d'exécuter les décisions du gouvernement. Ce dernier décida que les communes devaient déterminer elles-mêmes leurs besoins et mobiliser leurs ressources humaines et matérielles autour de projets conçus et élaborés par elles. Pour soutenir les communes participant à ce projet de **développement communal**, il créa deux fonds ad hoc. Diverses communes commencèrent de réaliser ce programme. Des cours, des séminaires furent mis sur pied à l'intention des bourgmestres, des caissiers communaux, des artisans, des jeunes gens. Les besoins des communes furent recensés avec la population et discutés en groupes de travail, des budgets furent élaborés et on établit des programmes de travaux à réaliser. Mais ces idées n'arrivèrent pas à s'implanter dans les mentalités du pays, d'autant moins que celui-ci commençait alors à souffrir des troubles politiques et militaires. Bien qu'il s'agît d'un projet intéressant, qui visait à introduire l'idée démocratique par la base, il était sans doute trop éloigné des conceptions et des traditions de la population pour réussir dans le délai escompté. La Coopération suisse est intéressée à cette forme de développement communal et a participé au coût de l'expérience à concurrence de 6,8 millions de francs.
- f) Dans le sud-ouest du Rwanda s'étend la **forêt naturelle de Nyungwe**, très importante pour le pays sur les plans de l'hydrologie, du climat, de la biologie et de l'économie. Exposée au défrichement, elle s'était réduite, entre 1958 et 1974, de 1141 à 970 km<sup>2</sup>. La Coopération suisse s'occupa de la protéger dès 1969, dans le cadre du Projet pilote forestier de Kibuye (litt. d). Jusqu'en 1985, elle put replanter 2500 hectares sous forme de boisement-tampon. Il apparut cependant que cela n'était pas suffisant. La forêt fut partagée en quatre zones, dont l'une fut assumée par la Coopération suisse, qui prévint à cet effet des crédits de 11,2 millions au total pour les périodes de 1986 à 1993. Jusqu'en mars 1994, 4000 ha purent encore être reboisés dans cette zone. Mais, dès 1990, les troubles politiques et militaires n'ont pas épargné la forêt, qui souffrit d'incendies et d'autres actes de vandalisme. En outre, à partir du printemps 1994, les fuyards ont opéré sur leur passage beaucoup d'abattages sauvages. Depuis cette époque, la Coopération suisse ne s'occupe plus guère que de gardiennage. Des centaines de milliers de jeunes arbres n'ont pu être plantés, faute de personnel. De l'avis du groupe d'étude, la forêt de Nyungwe est vitale pour le Rwanda. Sa protection active devrait pouvoir être reprise. Cependant, plus que jusqu'ici, il faudrait intéresser la population riveraine à la gestion des ressources qu'offrent la forêt naturelle et les reboisements-tampons.
- g) La Coopération suisse s'est aussi engagée dans la **construction d'infrastructures**.

A la fin des années quatre-vingt, moins de la moitié de la population était desservie en eau potable. Le gouvernement a lancé, en 1987, un projet d'approvisionnement des zones rurales. La Confédération y a contribué par un versement de deux millions de francs, puis par un crédit de quinze millions. Mais travaux et financement ont été bloqués en 1994. Le défaut de participation de la population concernée et le fait que la Banque mondiale, qui contrôlait les travaux, ne pouvait les suivre sur place ont entraîné une détérioration rapide des installations réalisées.

La Confédération a également participé, de 1978 à 1983, à un projet d'électrification. Sa contribution, concrétisée par un crédit de douze millions de francs, devait permettre une distribution plus large en zone rurale, notamment en faveur de la petite industrie. Une évaluation effectuée par la suite dans la préfecture de Kibuye a révélé cependant que les effets de l'électrification avaient été faibles. La Coopération suisse, très présente dans cette zone, aurait pu, semble-t-il, travailler davantage à valoriser son investissement au niveau des activités économiques.

Dans les années quatre-vingt, la plupart des communes ne disposaient pas de relations téléphoniques avec le reste du pays. Prenant une part active aux efforts du gouvernement pour faire participer davantage les communes à leur propre développement (litt. e), la Coopération suisse a financé un projet de téléphonie rurale, qui a été exécuté entre 1988 et 1990. La Confédération a payé 4,7 millions de francs.

Kibuye est le dernier chef-lieu de préfecture qui ne soit pas relié au réseau national par une route bitumée. Il a paru important d'améliorer le tronçon déficient de 70 km, qui desservait une région de 700 000 habitants, dotée d'un potentiel agricole élevé. Vu l'intérêt que présentait cet axe pour une zone d'action prioritaire de la coopération suisse, la Confédération décida, en 1990, de cofinancer le projet. Interrompus par les événements de 1994, les travaux n'ont pas repris jusqu'ici. Les installations nécessaires à la construction ont été fortement endommagées. La Confédération a versé 5,5 millions de francs sur les quinze millions engagés. Le groupe d'étude est d'avis que, si la route est achevée, la Coopération suisse devrait chercher à valoriser cette construction par des actions appropriées dans les campagnes desservies.

- h) Le Rwanda ne peut importer qu'au prix de lourds frais de transport. La Coopération suisse a voulu participer à l'amélioration des **matériaux de construction locaux**, tout en créant des emplois. Elle a notamment contribué à fonder deux entreprises industrielles:

La Briqueterie rwandaise de Ruliba fut créée après des études économiques et techniques approfondies. Elle était conçue pour utiliser des matières premières disponibles à proximité. L'entreprise, qui démarra dans de bonnes conditions en 1988, souffrit bientôt des troubles politiques et militaires et aussi de malversations commises par son personnel dirigeant. Elle dut cesser son

activité en avril 1994. Les bâtiments et les installations ont peu souffert. La Confédération a investi cinq millions de francs dans l'entreprise, dont elle est devenue actionnaire majoritaire en 1991.

Cette même année fut fondée Guttanit Rwanda S.A., dont le but était de produire, pour la construction, des plaques ondulées bitumées à partir du papyrus des marais. Les principaux fondateurs étaient la Confédération, qui investit cinq millions de francs, et un industriel suisse, qui devint actionnaire majoritaire en 1993. L'écoulement des produits fut difficile en raison de l'insécurité régnant à cette époque. En avril 1994, l'entreprise subit dommages et pillages.

Tant la Briqueterie de Ruliba que Guttanit ont fait l'objet d'études sérieuses avant leur fondation. Elles répondent à des besoins et s'insèrent bien dans l'économie rwandaise. Il est souhaitable qu'elles puissent reprendre leurs activités.

- i) L'importance de l'**artisanat** a été reconnue dans les plans de développement, mais la Coopération suisse, pas plus que les autres, n'a tenté d'avoir une action cohérente dans ce secteur. Elle n'est intervenue que sporadiquement, dans la plupart des cas en complément de projets qui concernaient d'autres domaines. Ainsi, elle a aidé les artisans qui avaient participé à la construction du collège officiel à s'établir comme entrepreneurs (litt. j) ; elle a prolongé les projets forestiers par des actions en faveur des menuisiers et des entrepreneurs du bois (litt. d) ; un projet relatif aux produits en céramique devait fournir les tuiles et tuyaux nécessaires aux actions de Kibuye (litt. d) : elle a lancé un projet de valorisation du soja par la fabrication de tofu pour suppléer un projet d'huilerie qui avait laissé les producteurs sans débouchés ; enfin, elle a aidé les artisans du secteur informel dans le cadre d'un projet du Bureau international du travail (BIT). De façon générale, au Rwanda, l'artisanat a été un peu laissé pour compte des coopérations au développement. On peut souhaiter qu'à l'avenir elles contribuent à une politique plus cohérente dans ce secteur.
- j) Au moment de l'indépendance, l'enseignement secondaire était assuré par les Missions catholiques. En 1964, le gouvernement décida de créer un **collège officiel**. La Coopération suisse accepta d'en diriger et d'en payer la construction, ainsi que de contribuer à la rétribution du corps enseignant. Le collège fut ouvert en septembre 1966. Cependant, les compétences avaient été mal définies, la situation financière était fragile, les buts pédagogiques n'étaient pas clairs et, à tout cela, s'ajoutèrent des conflits ethniques dans le corps enseignant et parmi les élèves. Les tensions devinrent si aiguës que les cours furent suspendus au printemps 1972. En 1978, les bâtiments, qui appartenaient à l'Etat, furent affectés à d'autres usages pédagogiques. De 1965 à 1978, la Confédération a payé 5,8 millions de francs pour les constructions et une partie des frais d'exploitation.



- k) L'économie du Rwanda étant de faible envergure, le commerce extérieur joue un rôle crucial dans son développement. Aussi est-ce avec raison que l'Office fédéral des affaires économiques extérieures a entrepris, à partir de 1983, d'aider le gouvernement dans ce secteur par trois projets : l'un avait pour objet la **gestion des importations** et les deux autres visaient la **promotion des exportations**. Le premier, dont le financement a coûté 2,4 millions de francs, a permis d'atteindre certains résultats tant dans l'administration publique que chez les importateurs. Les autres, qui ont coûté quelque deux millions de francs à la Confédération, ont conduit à l'élaboration d'une stratégie de promotion des exportations. Mais l'exécution de cette stratégie est restée en suspens. Vu l'importance du commerce extérieur pour le Rwanda, on peut déplorer que ces projets, malgré leur coût relativement élevé, n'aient pas eu d'impact plus important.
7. La Confédération a mis plusieurs **conseillers** à la disposition des autorités rwandaises. Les principaux ont été les conseillers du président Kayibanda et le "conseiller à la présidence", sous le régime Habyarimana. Les premiers, au nombre de cinq, se sont succédé de 1963 à 1975 et ont passé de deux à trois ans au Rwanda. Le conseiller à la présidence, M. Charles Jeanneret, envoyé au Rwanda à la demande du Président, y est resté plus de dix ans, de 1982 à 1993. Ces conseillers étaient rétribués par la Confédération, mais ils ne recevaient d'elle aucune instruction et ne lui rendaient pas compte de leurs activités. Les cinq premiers conseillers étaient des diplomates expérimentés. Ils ont été très appréciés.

Plus discutée a été la présence de M. Jeanneret. Celui-ci a été envoyé à Kigali comme conseiller économique et financier. En fait, son action s'est aussi étendue à la politique. Il a notamment, durant plusieurs années, rédigé les discours du Président. Bien qu'il fût très discret, son influence paraît avoir été importante. Il était un fidèle du Président, pour lequel il éprouvait de l'admiration. Plusieurs pensent qu'il a exercé une influence modératrice dans la période des troubles politiques et militaires.

Le mandat de M. Jeanneret était renouvelé tous les deux ans. En 1990, la Coopération suisse voulut y mettre fin. Mais le Président demanda que M. Jeanneret restât encore. Celui-ci, devant les événements de l'automne 1990, ne voulut pas lui faire défaut dans une période difficile et proposa à la Coopération de prolonger le mandat. Elle céda. Ainsi, c'est en février 1993 seulement qu'il quitta le Rwanda.

Il n'appartient pas au groupe d'étude de juger les qualités et l'activité de M. Jeanneret. Il avait été choisi par le Président lui-même et n'était pas un représentant de la Suisse. Pour les mêmes raisons, la Confédération n'est pas responsable de M. Jeanneret. Tout au plus n'aurait-elle pas dû assumer sa rétribution si ses qualités d'économiste avaient été insuffisantes ou s'il n'était pas, pour une autre raison, digne de conseiller un chef d'Etat. Mais rien de tel n'est apparu. En revanche, le groupe d'étude est d'avis que le mandat de M. Jeanneret n'aurait pas dû être prolongé en 1990. L'époque était troublée, une guerre civile larvée commençait,

des massacres et d'autres violations des droits de l'homme, étaient perpétrés par l'entourage présidentiel, miné au surplus par la corruption. Or, même s'il ne l'était pas en réalité, M. Jeanneret était perçu par la population comme un représentant de la Confédération. Ainsi, dès 1990, la Suisse est apparue à beaucoup comme étroitement engagée aux côtés du régime en place, ce qui a fini par ternir son image au Rwanda. De toute manière, il était excessif de prolonger le mandat de M. Jeanneret pendant plus de dix ans. Une telle durée peut en effet créer entre les intéressés des liens étroits qui risquent de priver le conseiller de l'indépendance intellectuelle et de la distance nécessaires, surtout dans une période troublée, à l'accomplissement de sa tâche.

8. Etant donné l'importance des aides accordées au Rwanda et le nombre des donateurs, une **coordination** était indispensable. Le gouvernement a cherché à l'assurer par divers moyens, tels que plans de développement, comités interministériels, tables rondes; mais la coordination est restée faible, d'autant plus que les coopérations étrangères étaient souvent en concurrence. La Coopération suisse a déploré cette situation, mais elle n'a pu y remédier. Même si elle n'offrait guère plus du vingtième de l'aide étrangère, elle disposait pourtant de certains atouts, dont elle n'a peut-être pas tiré le meilleur parti. Au demeurant, on peut se demander si tous les projets suisses étaient bien coordonnés entre eux et avec la politique générale de développement du pays. Il semble en particulier que la Coopération suisse était plus préoccupée du succès de ses différents projets que de leur impact sur le processus général de croissance.
9. Après avoir étudié la **contribution de la Suisse** au développement du Rwanda, le groupe d'étude a examiné de plus près sa réaction, **face à la crise** économique, sociale, politique et militaire. On peut regretter que les coopérations étrangères, et celle de la Suisse en particulier, n'aient pas été plus sensibles aux indices d'une crise structurelle du développement dès 1983/84, et que, par allégeance envers les organisations financières internationales, elles aient été empêchées d'intervenir à temps quand la crise économique a éclaté en 1989. En effet la misère du peuple et les luttes internes à la bourgeoisie d'affaires ont sérieusement aggravé les tensions nées des abus du pouvoir. Lorsque ce dernier a cédé à la pression pour la démocratisation, le gouvernement multipartite, victime de ses tensions internes, n'a pu fonctionner. La Coopération suisse, comme les autres, a lutté pour le respect des droits de l'homme et pour l'Etat de droit et elle a apporté son aide aux victimes de la crise et de la guerre - certes avec succès; mais apparemment sans chercher les moyens de soutenir cette tentative de gouvernement démocratique, dont l'échec a ouvert la porte à l'ethnisation du conflit qui s'est polarisée entre mouvance dite présidentielle et FPR et a abouti au génocide et aux massacres.
10. **Après la tragédie du printemps 1994**, les coopérations ont suspendu leurs actions, mais elles les ont reprises partiellement dès l'automne 1994. L'aide humanitaire a pris le relais. La communauté internationale s'est mobilisée pour intensifier et coordonner les différentes actions.

Aujourd'hui (octobre 1995), les conditions d'une réconciliation nationale sont loin d'être remplies au Rwanda. Sur le plan politique, les autorités civiles sont complètement démunies. Le pouvoir est détenu en fait par le Front patriotique rwandais - dominé par les Tutsi rentrés de la diaspora - qui s'appuie sur l'armée. Le pouvoir judiciaire est inexistant; plus de 55 000 détenus croupissent dans des prisons surpeuplées, sans perspective d'être jugés dans un délai raisonnable. La population a été considérablement réduite par le génocide, par les autres massacres et surtout par la fuite de quelque deux millions de personnes, qu'il n'y a guère d'espoir de voir revenir à brève échéance. Sur le plan économique, les importantes actions humanitaires, la coopération au développement et l'activité des organisations non gouvernementales créent une impression factice de prospérité dans la capitale.

La Confédération a suspendu sa coopération en avril 1994. En été de cette même année, une délégation du Corps suisse d'aide en cas de catastrophes est devenue responsable de toutes les actions suisses au Rwanda, en particulier de l'aide humanitaire. Quant à la coopération au développement, ce sont surtout des mesures conservatoires qui ont été prises; elles portent sur l'Union des banques populaires, les projets de Kibuye, la forêt de Nyungwe, la Centrale des graines forestières, le Centre Iwacu, la briqueterie de Ruliba et l'usine Guttanit. En outre, la Coopération suisse soutient une radio indépendante, destinée à informer objectivement et à apaiser les esprits. Elle collabore de plus à la rénovation de l'Etat, en particulier dans le domaine de la justice. Ces diverses activités ont coûté à la Confédération quelque 3,7 millions de francs pour les dix premiers mois de 1995. En ce qui concerne l'aide humanitaire, elle est maintenant la première priorité de l'action suisse. Elle est fournie dans une large mesure par l'intermédiaire d'organisations intergouvernementales ou non gouvernementales. D'avril 1994 à fin octobre 1995, la Confédération a ouvert à cette fin des crédits se montant à plus de 36 millions de francs.

11. Dans l'évaluation générale de la coopération de la Suisse au développement du Rwanda, il faut relever d'abord que, conformément à sa politique, elle a choisi un des pays les plus pauvres, dont le taux de natalité assombrissait encore l'avenir. Les débuts marquent quelque incertitude. Ni le soutien à Trafipro, ni l'envoi d'un conseiller au Président, ni la création du Collège officiel ne s'inséraient dans un plan concerté. Mais bientôt l'aide suisse a été plus ciblée. D'une part, elle s'est concentrée sur une région particulièrement délaissée, la préfecture de Kibuye, et elle a visé, d'autre part, l'aide au monde rural par le moyen des coopératives.

Dans la région de Kibuye, la Coopération suisse a choisi deux domaines où elle pouvait le mieux aider à la survie d'une population menacée. En effet, les terres commençaient de faire défaut et les réserves de bois s'épuisaient. Grâce à son action, elle a pu, en une vingtaine d'années, conjurer le risque d'un manque de nourriture et d'énergie, malgré la forte augmentation de la population. Il ne s'agissait pas, il est vrai, d'une réforme de structure. Mais l'opération s'est déroulée systématiquement, conciliant deux besoins qui se heurtaient jusqu'alors:

la population rurale cherchait à étendre les terres cultivables au dépens des zones boisées, risquant ainsi de manquer de son unique source d'énergie. Dans ces actions comme dans d'autres, la Coopération a travaillé à longue échéance, par exemple en protégeant la forêt naturelle de Nyungwe, dont dépend le climat et l'hydrologie de la région.

D'autre part, elle a agi activement pour promouvoir l'idée coopérative. Trafipro avait déjà été créée sur cette base. C'est aussi le cas des Banques populaires, qui constituent un des fleurons de la coopération suisse. La Coopération a approfondi et affermi ce développement en contribuant à créer le centre Iwacu.

Tout en travaillant en accord avec le gouvernement rwandais, la Coopération suisse a axé son action uniquement sur le bien de la population elle-même. N'ayant à défendre aucun intérêt politique, elle n'a contribué qu'exceptionnellement au budget de l'Etat. Elle s'est également abstenue de toute réalisation spectaculaire.

Sa modestie se manifestait aussi dans sa manière de travailler: les coopérants oeuvraient sur le terrain avec leurs partenaires rwandais. Lorsqu'on s'est rendu compte qu'il ne suffisait plus de donner des instructions et d'en contrôler l'application, mais qu'il fallait écouter les partenaires, leur laisser l'initiative et les aider à réaliser leurs idées, la Coopération suisse a pris ce virage, par exemple dans les projets de Kibuye. Il est vrai qu'elle l'a fait un peu tardivement.

D'autre part, quand il est apparu, dans les années quatre-vingt, qu'il fallait davantage songer à produire, à créer des emplois hors de l'agriculture et à soutenir l'industrie privée, la Coopération suisse a contribué à fonder la briqueterie de Ruliba et Guttanit S.A., qui répondaient à toutes ces exigences.

La politique de la Coopération n'était pas de s'installer dans ses réalisations, mais de les remettre dès que possible en mains rwandaises. A cet effet, elle a toujours accordé une grande importance à la formation et elle a soigneusement préparé le transfert à ses partenaires rwandais. Elle n'en a pas moins connu des déboires, comme avec Trafipro et la briqueterie de Ruliba.

En ce qui concerne les conseillers à la Présidence, il était judicieux de faciliter, par les conseils de personnalités qualifiées, les premiers pas de dirigeants peu expérimentés. Mais la Coopération a eu le tort de maintenir trop longtemps M. Jeanneret dans ses fonctions.

Dès 1990, devant la montée des périls, la Coopération suisse n'a plus avancé que pas à pas, sur la base de programmes annuels. Elle était en train de reviser sa politique de coopération lorsque survint l'assassinat du président Habyarimana. Après cet événement, elle n'a pu que suspendre la coopération - tout en réservant une reprise ultérieure - et consacrer ses ressources à l'aide humanitaire.

Depuis ses débuts, la coopération au Rwanda a coûté quelque 300 millions de francs à la Confédération. Mais tout n'est pas perdu, loin de là. Ses réalisations ont été bénéfiques à toute une génération, leur exemple demeure, les formations

qu'elles a dispensées subsistent - dans la mesure où les bénéficiaires n'ont pas disparu - et les bâtiments sont toujours debout et en bon état, prêts à être réutilisés.

Dans l'ensemble, on peut conclure que la coopération suisse au Rwanda était bonne et que les coopérants ont fait oeuvre utile, non seulement par leur action, mais aussi par leur exemple. Si l'un ou l'autre interlocuteur rwandais du groupe d'étude a déploré leur rigueur et déclaré qu'ils étaient « près de leurs sous », ce doit plutôt, du point de vue suisse, être considéré comme un éloge: ils ne gaspillaient pas l'argent des contribuables!

Un autre reproche paraît plus fondé. Plusieurs interlocuteurs ont regretté que la Suisse n'ait pas exercé une plus forte influence politique et n'ait pas, dès la fin des années quatre-vingt, contribué en qualité de médiatrice à la solution des conflits. Certes, l'ampleur du génocide n'était pas prévisible. Toutefois, les indices de graves débordements étaient tels que la Confédération aurait dû, en accord avec d'autres pays, intervenir plus fermement pour les prévenir. Mais, au Rwanda, elle abandonnait la politique à d'autres Etats, peut-être plus impliqués dans les affaires du pays, mais certainement pas plus aptes qu'elle à agir en médiateur.

## 12. Les perspectives socio-économiques paraissent sombres.

Même pour le proche avenir, il est aléatoire de tracer des perspectives socio-politiques. Il est probable que la situation actuelle persistera. Le pouvoir restera sans doute totalitaire et s'appuiera sur l'armée. Il n'est cependant pas exclu que le gouvernement finisse par se donner une politique qui assure la gestion du pays, voire par adopter une politique plus ouverte en entamant un dialogue avec des opposants modérés. Il pourrait également s'appuyer sur les institutions sociales qui ont survécu, notamment sur celles qui ont été créées par les femmes. La démographie provoquera aussi des problèmes. Malgré les massacres et les fuites à l'étranger, la surpopulation se manifesterà de nouveau si le taux de natalité ne diminue pas. D'autre part, la composition de la population restera déséquilibrée, avec une forte proportion de femmes. La justice restera encore longtemps déficiente, ce qui est particulièrement tragique pour les personnes arrêtées. Quant aux réfugiés, la plupart ne rentreront pas volontairement ces prochaines années, car le gouvernement ne leur donne aucune garantie effective quant au fonctionnement de la justice ni quant au respect des droits fondamentaux; ils demeureront donc une grave source d'instabilité pour le pays. Il n'est cependant pas exclu que la communauté internationale arrive, avec l'appui du gouvernement, à organiser leur retour de manière qu'ils puissent, en toute sécurité, regagner leurs collines et recouvrer leurs biens.

Quant aux perspectives économiques, dans le court terme, elles dépendent essentiellement de l'évolution socio-politique, notamment du retour des réfugiés dans les campagnes dépeuplées et de la reconstitution d'un tissu socio-économique sur lequel reconstruire les flux d'échange ville-campagne, les complémentarités intersectorielles, les productions pour l'exportation et le financement des services

publics. Au cours des prochaines années, on peut au mieux espérer la restauration des productions et des flux d'échange d'avant 1990.

A plus long terme, il serait hasardeux de tracer des perspectives socio-politiques, mais le développement économique est soumis à un ensemble de contraintes qui sont déjà identifiables. Ces contraintes, qui tiennent à la situation du pays, à sa structure, à sa population et à l'évolution générale du système économique mondial, déterminent pour les coopérations étrangères des défis différents de ceux des décennies passées et auxquels il sera important que les coopérations se préparent.

13. Quant à la **reprise de la coopération au développement**, le groupe d'étude estime que la Suisse ne saurait se retirer du Rwanda. La population a plus que jamais, besoin de son aide.

La plupart des projets qui ont été suspendus pourraient être réactivés sans difficulté majeure. Cependant, une telle décision ne devrait pas être prise globalement et sans autre examen. La Coopération a maintenant l'occasion d'évaluer chaque projet, non seulement pour lui-même, mais aussi dans la perspective de son impact sur le développement général du pays. Ce faisant, elle devrait poursuivre sa politique de soutien direct à la population, en l'aidant autant que possible dans la réalisation de ses propres initiatives. Il faudrait d'autre part que, dans le cadre des accords à conclure avec le gouvernement rwandais, il soit garanti que les projets pourront être développés et les réalisations utilisées avec l'autonomie nécessaire. De toute façon, la coopération ne pourra être efficace - surtout sur le long terme - que si elle se développe dans un contexte où est assurée la sécurité de la population, celle des personnes comme celle des biens.

Pour l'instant, le plus urgent est sans doute la restauration des structures de l'Etat, en particulier celle de la justice. Tant que celle-ci n'est pas rétablie, le retour des réfugiés reste fort aléatoire. Or la solution de ce dernier problème est indispensable pour la stabilité du pays, la réconciliation, et le développement de l'économie. La Coopération suisse devrait donc, avec les autres, vouer une attention spéciale à ces questions et poursuivre ou entreprendre les actions nécessaires à leur solution.

D'autre part, il est plus que jamais nécessaire d'assurer une forte coordination entre les coopérations et les autres organisations qui, actuellement, s'activent au Rwanda. La Coopération suisse devrait s'y employer dans toute la mesure de ses moyens.

Sur le plan politique, la Suisse continue certainement d'être prête à contribuer à toute action tendant à apaiser les antagonismes, à restaurer la confiance et, de façon générale, à établir une politique qui permette à la population de vivre et de travailler normalement.

Enfin, toutes les actions devraient être entreprises non seulement dans la perspective du pays lui-même, mais dans celle de la région des Grands Lacs. On

connaît notamment les répercussions que peuvent avoir sur le Rwanda les événements qui se passent au Burundi, et inversement.

14. Le groupe d'étude, enfin, a fait quelques **observations ponctuelles** qui pourraient avoir un intérêt général. Elles portent essentiellement sur l'organisation et les moyens de la coopération au développement, sur quelques problèmes auxquels les autorités fédérales devront vouer une attention particulière et, de façon plus générale, sur certains aspects de la politique des pays industrialisés.
15. Pour terminer, le groupe d'étude relève l'impression très favorable que la Coopération et ses collaborateurs lui ont faite dans leur ensemble.

# 1. Le groupe d'étude

## 1.1. Constitution et mandat du groupe d'étude

Les tragiques événements que le Rwanda a vécus à partir d'avril 1994, en particulier les centaines de milliers de meurtres qui y ont été perpétrés, ont profondément frappé l'opinion publique suisse. L'émotion a été d'autant plus vive que le Rwanda était, depuis une trentaine d'années, l'un des pays où la coopération suisse au développement était la plus intense.

Cette réaction a été partagée par les Chambres fédérales. Au cours des sessions de juin et de septembre 1994, les parlementaires ont adressé au Conseil fédéral de nombreuses questions relatives au génocide rwandais et, de façon plus générale, au rôle joué par la Suisse dans ce pays. Le chef du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a répondu notamment que l'ensemble de la présence suisse au Rwanda allait faire l'objet d'un rapport approfondi, qui serait soumis au Parlement.

En octobre 1994, le chef du DFAE a constitué à cette fin un groupe d'étude composé des personnes suivantes:

- M. Joseph Voyame, professeur honoraire, ancien directeur de l'Office fédéral de la justice, président,
- M. Richard Friedli, professeur de science des religions à l'Université de Fribourg,
- M. Jean-Pierre Gern, professeur d'économie à l'Université de Neuchâtel,
- M. Anton Keller, historien, a. conseiller national.

Le groupe d'étude a été chargé du mandat suivant:

- 1) Historique des relations entre la Suisse et le Rwanda, en particulier sur les plans de la politique, de l'économie et de la coopération (1960 - 1994)
- 2) Intégration des relations avec la Suisse dans la politique étrangère du Rwanda; valeur et comparaisons
- 3) Débuts et évolution de la coopération technique suisse (organismes publics et privés); comparaison avec d'autres pays européens, valeur, partenaires, sélection des programmes
- 4) Rôle et influence des conseillers suisses à la Présidence du Rwanda
- 5) Restructuration de la coopération en réponse aux changements de situation politique, surtout depuis 1990
- 6) Effets de l'aide internationale sur le gouvernement et les milieux politiques du Rwanda; politique des organisations internationales et des institutions de Bretton Woods
- 7) Leçons du "cas" rwandais pour la politique extérieure suisse, et plus particulièrement pour la coopération au développement.



## **1.2. L'activité du groupe d'étude**

### **1.2.1. Structure, séances, mode de travail**

Le groupe d'étude a tenu en Suisse 48 séances, dont la plupart ont duré une journée entière. Il a procédé à l'audition de nombreuses personnes. En outre, il a consulté de multiples documents et ouvrages.

Du 1er au 16 avril 1995, le groupe d'étude a séjourné au Rwanda. A Kigali, il s'est entretenu avec un grand nombre de personnes, notamment avec des ministres, des parlementaires, des Suisses et des Rwandais au service de la Coopération suisse, des représentants d'organisations interétatiques et d'organisations non gouvernementales (ONG). Une délégation du groupe d'étude a visité la prison de Kigali, qui, à l'époque, "hébergeait" plus de huit mille détenus, alors qu'elle avait été conçue pour deux mille au maximum. Cette délégation a pu s'entretenir brièvement avec plusieurs détenus, hors la présence de représentants du gouvernement. Le groupe d'étude s'est rendu aussi dans le sud et l'ouest du pays, à savoir à Butare, à Gitarama et à Kibuye, où il a - outre plusieurs entretiens - visité des réalisations de la Coopération suisse (annexe IV.a).

A la fin d'août, une délégation du groupe d'étude s'est rendue à Paris et une autre à Bruxelles, pour s'entretenir avec des réfugiés rwandais, en particulier avec d'anciens ministres (annexe IV.b et c)

Un des membres du groupe d'étude a pris contact, en Europe, avec des organisations internationales (Banque mondiale, Union européenne, Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économique) et nationales (Coopération belge, Coopération française), ainsi qu'avec des spécialistes réunis par Newick Park Initiative.

Il importe de noter que le groupe d'étude a fait l'évaluation de la coopération suisse au Rwanda dans des conditions inhabituelles et regrettables: ensuite des événements de 1994, les projets étaient suspendus, les coopérants dispersés, les partenaires rwandais pour la plupart déplacés, morts ou émigrés.

### **1.2.2. Secrétariat**

La Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA) a mis à la disposition du groupe d'étude un secrétariat composé de M. Samuel Brügger, docteur ès lettres, et de Mme Amanda Greub, licenciée en droit; M.M. Meinrad Keller, licencié ès lettres, et Etienne Maillefer, licencié ès sciences économiques, ont également collaboré aux travaux du secrétariat.

### 1.2.3. Entretiens

Le groupe d'étude a entendu une centaine de personnes - pour certaines à plusieurs reprises - à savoir:

#### a) Personnalités rwandaises

- ministres et parlementaires (en fonction et anciens): 13 personnes;
- membres actuels et anciens de l'administration rwandaise: 6 personnes;
- coopérants: 12 personnes;
- membres d'ONG rwandaises: 5 personnes;
- membres des Eglises: 2 personnes;
- autres: 9 personnes.

#### b) Personnalités suisses et autres personnalités non rwandaises

- collaborateurs actuels et anciens de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire: 30 personnes;
- collaborateurs actuels et anciens d'autres coopérations au développement: 17 personnes;
- collaborateurs d'ONG s'occupant de coopération au développement: 6 personnes;
- autres: 10 personnes.

La liste complète des personnes entendues figure en annexe V.

### 1.2.4. Documents et publications

a) Le groupe d'étude a reçu un grand nombre de documents des autorités suisses et rwandaises, d'organisations internationales gouvernementales, d'ONG et de particuliers.

Il a notamment eu accès à tous les dossiers et aux archives de la DDA. Leur consultation s'est cependant révélée laborieuse. Leur dispersion en rend l'accès malaisé. En outre, il s'agit de dossiers et d'archives volumineux et touffus, où l'on trouve relativement peu de documents de synthèse.

b) Le groupe d'étude a également consulté un grand nombre de publications, périodiques et livres (annexes VI et VII).

## **2. La coopération suisse au développement en général**

### **2.1. Motifs de la coopération au développement. Contexte international**

Les premières manifestations de l'aide au développement remontent, pour l'essentiel, au début du XXe siècle. Elles émanaient de deux sources principales: la colonisation et les oeuvres caritatives.

Les puissances coloniales ont cherché très tôt à mettre en valeur les territoires qu'elles avaient occupés, par exemple en les dotant d'infrastructures. Il est vrai que ces actions étaient dictées beaucoup plus par l'intérêt de la métropole et des colons que par celui des populations indigènes. Pour le pouvoir colonial, le développement des colonies devait favoriser celui de l'économie métropolitaine: la colonie produisait des matières premières destinées aux usines de la métropole, lesquelles exportaient ensuite les produits finis dans la colonie.

D'autre part, de nombreuses organisations caritatives et religieuses se sont dépensées en faveur des régions les plus défavorisées, notamment dans les domaines de l'instruction et de la santé.

Mais c'est après la seconde guerre mondiale que l'aide au développement est devenue plus systématique et s'est accrue considérablement. Dans un premier temps, il est vrai, les ressources disponibles ont été consacrées essentiellement au relèvement de l'Europe. Mais, avec la décolonisation (dès 1946 pour l'Asie, surtout à partir de 1960 pour l'Afrique) apparut de manière plus aiguë le déséquilibre existant entre les pays qui, susceptibles de profiter des progrès de la technique moderne, voyaient leurs conditions économiques et sociales s'améliorer rapidement et ceux qui restaient à l'écart de ce mouvement. Indépendamment de toute considération humanitaire, on estima qu'une telle situation ne pourrait être que source d'instabilité économique, sociale et politique. Les organisations non gouvernementales (ONG) poursuivirent donc leur action. De leur côté, les anciennes puissances coloniales développèrent en faveur de leurs colonies devenues Etats indépendants d'importants programmes d'assistance technique et financière. Par la suite, d'autres pays industrialisés se joignirent à ce réseau d'aides bilatérales, dans l'idée que tous les pays du Tiers monde pourraient s'industrialiser et rattraper les autres.

Le déséquilibre entre pays et, plus généralement, entre régions du monde s'imposa aussi à l'attention des organisations internationales chargées de promouvoir la coopération entre Etats. On se rendit compte qu'il était nécessaire de conjuguer les efforts et d'établir un plan d'ensemble. Le 26 janvier 1949 déjà, le président des Etats-Unis, Harry Truman, avait proclamé qu'il était nécessaire d'aider les pays sous-développés à participer au progrès scientifique et au développement industriel. "I

believe, déclara-t-il notamment, that we should make available to peace-loving people the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life." Les Etats-Unis voyaient aussi dans cette action un important instrument pour sauvegarder leur propre sécurité et celle de l'Occident. Le secrétaire général des Nations Unies organisa en 1950, sur la base de cette initiative, la conférence de Lake Success, destinée à réunir les moyens nécessaires à l'aide technique internationale et à les répartir entre les différentes institutions des Nations Unies. Huit années plus tard, l'Assemblée générale des Nations Unies créa un "fonds spécial" destiné à financer des opérations revêtant une importance immédiate pour accélérer l'essor économique des pays en développement. Ce fonds constitua, dès 1961, un des principaux éléments du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

D'autre part, les accords de Bretton Woods avaient, dès 1944, fondé la Banque mondiale, chargée notamment d'accorder, aux conditions du marché, des prêts en faveur du développement. Dans ce cadre fut créée en 1960 l'Association internationale de développement (IDA), qui octroie des crédits aux pays les moins avancés à des conditions particulièrement favorables.

Vu le grand nombre d'acteurs et la multiplicité des tâches à maîtriser, il était indispensable de coordonner la politique du développement. Cette tâche fut entreprise à différents niveaux. D'abord au sein des institutions de financement les plus importantes, notamment dans celles des Nations Unies: le PNUD coordonne les aides multilatérales et, dans le cadre des programmes d'ajustement structurels, la Banque mondiale veille à la coordination tant des aides bilatérales que des aides multilatérales.

*Tableau 2-1 : Quelques points de repère du développement*

	Espérance de vie à la naissance années		Mortalité infantile pour 1000 naissances vivantes	
	1960	1992	1960	1992
Pays en développement	46,3	63,2	149	70
dont pays les moins avancés	38,9	51,4	170	110
	Taux d'alphabétisation des adultes (%)	Taux de scolarisation, tous niveaux confondus ( 6-23 ans) %	Produit national brut par habitant (dollars)	
	1992	1980	1990	1992
Pays en développement	68	46	50	982
dont pays les moins avancés	47	31	32	213

Source: PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 1995

De son côté, le Comité d'aide au développement de l'OCDE assumait la coordination de l'aide bilatérale. Enfin, sur le terrain, les responsables de la coopération au développement reçurent pour tâche de coordonner leurs actions avec celles des autorités du pays, des ONG étrangères et locales et des autres donateurs bilatéraux et multilatéraux.

Il n'y a évidemment pas lieu, dans le présent rapport, de décrire de façon complète l'évolution de la coopération sur le plan mondial et les avantages qu'en ont tirés les pays en développement. Il suffira de quelques points de repère, que donne le tableau 2-1.

On peut ajouter que globalement la production alimentaire des pays en développement suffirait aujourd'hui à nourrir toute leur population.

On voit par ces indications que des progrès importants ont été réalisés dans les pays en développement, grâce en particulier à la coopération et à l'aide financière dont ils ont bénéficié. Mais il s'agit là de moyennes, qui dissimulent des contrastes très marqués d'une région à l'autre ou d'un pays à l'autre. Le tableau 2-1 montre que les pays les moins avancés ont moins évolué et sont même restés stagnants dans certains domaines. Cette constatation est confirmée par le message du Conseil fédéral concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 20 avril 1994 (Feuille fédérale, 1994, vol. II, p. 925 et suiv.). En voici quelques brefs extraits:

Les pays en développement les plus pauvres déclinent de plus en plus (p. 934).

Entre 1982 et 1992, le revenu par habitant des pays de l'Afrique sub-saharienne a nettement diminué... Les taux de croissance, toujours parmi les plus faibles à l'échelon international, sont pratiquement effacés par l'accroissement rapide des populations (p. 935/936).

Tandis que... les recettes ont baissé suite à la régression des exportations de produits de base, les dépenses restent alourdies par le service élevé de la dette (p. 937).

En 1990, l'ONU enregistrait 900 millions d'adultes analphabètes, 1,75 milliard d'individus n'ayant pas accès aux soins de santé primaires et 800 millions souffrant en permanence de la faim. Près de 1,2 milliard d'individus... vivent dans un état de pauvreté absolue, c'est-à-dire qu'ils ne disposent pas d'un revenu suffisant pour assurer leurs besoins élémentaires, alimentation, vêtements, logement (p. 939).

Les femmes sont fortement désavantagées dans les domaines social, économique, politique et culturel... Cette inégalité est notoire en particulier dans les domaines du savoir et de l'éducation. A l'échelle mondiale, deux tiers des analphabètes sont des femmes (p. 941/942).

Dans les pays du Sud, les dommages à l'environnement sont essentiellement une conséquence de la pauvreté... La pauvreté et la pression démographique contraignent les habitants des pays en développement à coloniser des terres "marginales". Une exploitation abusive et souvent inappropriée engendre une dégradation progressive des sols conduisant à une stagnation ou à une réduction des récoltes...(p. 947).

La tâche, on le voit, reste immense.

## **2.2. Débuts, évolution, partenaires**

### **2.2.1. Les débuts de la coopération au développement**

Après la seconde guerre mondiale, les Etats-Unis prirent l'initiative de venir en aide aux pays sous-développés (ch. 2.1.). La Suisse ne voulait pas rester à l'écart, mais ses motifs, lors de cette phase initiale, étaient essentiellement de nature économique. L'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) considérait que la Suisse prendrait un grand risque en se tenant dans la réserve, car l'industrie et le commerce de notre pays pourraient alors se voir exclus du marché des pays sous-développés. Le Conseil fédéral se rallia à cette justification. Une délégation officielle dirigée par l'ambassadeur de Suisse aux Etats-Unis participa aux négociations de la Conférence de Lake Success en 1950.

C'est en 1951 que le Conseil fédéral publia son premier message relatif à la coopération au développement. On s'étonna alors de voir que l'aspect humanitaire devenait désormais prépondérant. Mais les attitudes restaient réticentes, comme en témoigne le deuxième message du Conseil fédéral publié la même année: "Nous persistons à penser que, dans le domaine de l'entraide, la Confédération ne devrait intervenir qu'à titre temporaire, lorsque des circonstances extraordinaires se présentent, et seulement en tant que les moyens privés sont insuffisants."

Au cours des années suivantes, l'essentiel des contributions suisses prit la voie multilatérale par l'intermédiaire des Nations Unies. Mais les quatre millions de francs versés chaque année constituaient un apport modeste, même pour l'époque. Par ailleurs, l'aide bilatérale prit un départ discret avec l'accueil de boursiers du Tiers monde et l'envoi de quelques coopérants.

En tout état de cause, la phase initiale de la coopération officielle suisse apparaît comme hésitante et pragmatique, greffée sur le mouvement international. L'opinion publique suisse restait indifférente au Tiers monde, tandis que l'intérêt en matière de politique étrangère se focalisait sur le conflit Est-Ouest.

L'aide au Tiers monde était considérée en ce temps-là comme l'affaire des organisations non gouvernementales (ONG). Héritières des missions pour la plupart, ces organisations d'entraide (p.ex. l'oeuvre catholique Caritas et l'Entraide protestante suisse EPER) se montraient plus réceptives aux pays en développement. Elles savaient comment leur transmettre certaines connaissances et certaines valeurs qui avaient porté leurs fruits à l'Ouest.

### **2.2.2. Mise en place d'une conception et d'une organisation**

Le Conseil fédéral a créé en 1960 son Service de la coopération technique, institutionnalisant ainsi la coopération au développement. Le contexte international avait changé: l'Europe était divisée en deux blocs et les peuples encore colonisés préparaient leur indépendance. Dans son message de 1961, le Conseil fédéral précise

que "depuis quelques années, l'aide aux pays en développement est apparue comme une des tâches les plus nécessaires et les plus urgentes de notre époque". La fonction de Délégué à la coopération technique, créée en 1961, faisait office de plaque tournante pour les relations avec les pays en développement.

Les tâches du nouveau service consistaient d'une part à élaborer des projets de développement et à surveiller leur réalisation, d'autre part à faire la coordination entre offices fédéraux, organisations privées, cantons et communes concernés. Les prestations de la Confédération se trouvèrent pratiquement multipliées par quatre avec le crédit alloué pour les trois premières années d'activité du Service de la Coopération technique (60 millions de francs). Le premier grand projet fut implanté en Inde. D'abord modeste et discret, le projet d'économie laitière du Kerala, depuis plus de trente qu'il existe, s'est étendu à de vastes régions de l'Inde et constitue indubitablement une des plus importantes réalisations de la coopération suisse.

C'est aussi l'époque où l'aide bilatérale prend le pas sur l'aide multilatérale (par le biais d'organisations internationales). On assiste à un éveil de l'opinion publique et du Parlement, ainsi qu'à l'émergence d'une opposition - en particulier au sein du législatif. Les structures et les lignes directrices de la coopération suisse au développement prennent ainsi forme grâce à ce vaste débat, lequel débouche en 1964 sur la formulation des principes inscrits en 1976 dans la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (entrée en vigueur en 1977). La coopération technique d'aujourd'hui reste, pour l'essentiel, basée sur ces principes (art. 5). La notion de pays de concentration - visant à éviter la dispersion des efforts - date également de cette époque.

Les messages des années suivantes précisèrent les axes fondamentaux de la coopération au développement: on reconnut la nécessité d'une concentration géographique (sur sept pays, dont le Rwanda, en 1966 déjà), l'avantage de se concentrer sur certains domaines (agriculture et foresterie, éducation, petite industrie, artisanat), le besoin de collaborer avec des oeuvres d'entraide privées et l'importance de faire participer les pays du Tiers monde à la réalisation des projets. Il convient de souligner que la Coopération suisse ou ses représentants n'exercent jamais de mandat politique; cette fonction est strictement réservée aux ambassades suisses à l'étranger.

Durant les premières années l'on s'efforça de canaliser la coopération au développement sur deux axes, d'abord en lançant des projets dans certains pays où l'on pouvait s'attendre à des succès rapides; par ailleurs, la Suisse adhéra en 1968 à l'OCDE, ce qui lui permettait automatiquement de siéger au CAD (Comité d'aide au développement de l'OCDE). Ce comité tentait d'instaurer dans la coopération internationale certaines normes destinées à obtenir de meilleurs résultats en optimisant la coordination. Il effectua pour chaque pays une sorte d'examen de la coopération, auquel participa pour la Suisse une délégation du Service de la coopération technique et de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, afin de procéder à une évaluation commune.

La fin des années soixante et le début des années septante fut une période de remise en question générale pour la coopération au développement. Alors même que celle-ci bénéficiait toujours d'un appui majoritaire au Parlement, l'on vit se cristalliser

une opposition qui mettait en doute la faisabilité de la coopération et, face à la récession que traversait alors la Suisse, demandait des économies dans ce domaine comme dans d'autres. D'un autre côté, les pays du Tiers monde avaient entre temps acquis une certaine assurance vis-à-vis des donateurs, et s'indignaient d'une économie mondiale ressentie comme injuste et relevant souvent de l'exploitation pure et simple. En Suisse également l'on se rendit compte que les activités économiques du secteur privé dans les pays en développement ne sont pas toujours compatibles avec les principes de la coopération.

La Conférence interconfessionnelle du Palais fédéral, tenue en 1970, eut un impact considérable sur l'évolution ultérieure de la coopération suisse au développement. Elle réunit des membres des Eglises, des représentants de l'administration fédérale, de la science, des syndicalistes, des représentants de l'économie privée, des oeuvres d'entraide et des missions, des porte-parole de la génération de 68 et des ressortissants de pays du Tiers monde. Cette remise en question générale de la coopération pratiquée jusque là fit admettre qu'un développement véritable impliquait des changements d'attitude en Suisse également. Il y fallait en outre une information portant davantage sur les causes que sur les effets du sous-développement.

Le Conseil fédéral chargea en 1971 le Département politique fédéral (rebaptisé ensuite Département fédéral des affaires étrangères - DFAE) d'élaborer l'assise légale de la coopération au développement. Il fallait agir. Le rapport du Club de Rome intitulé "Les limites de la croissance" (1972), la crise pétrolière (1973) et le coup d'arrêt donné à l'expansion économique marquèrent le débat politique de l'époque. Le message du Conseil fédéral sur un premier projet de loi suscita la demande d'un rapport complémentaire, publié en 1975. C'est finalement en 1977 que la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales put enfin entrer en vigueur; elle avait été adoptée au Conseil national par 115 voix contre 5, et à l'unanimité du Conseil des Etats.

L'article 5 de la loi définit les buts de la coopération au développement:

La coopération au développement soutient les efforts des pays en développement en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. Elle doit contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces. Elle tend, à long terme, vers un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale.

Elle soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés. Elle encourage notamment:

- a) le développement rural;
- b) l'amélioration alimentaire, en particulier par les cultures vivrières destinées à la consommation locale;
- c) la promotion de l'artisanat et de la petite industrie locale;
- d) la création d'emplois;
- e) la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique.

Les milieux conservateurs du Parlement parvinrent à imposer dans cette loi une clause restrictive qui apparaît à l'article 9. Celui-ci précise en effet que "dans les



demandes de crédits, on tiendra compte de la situation économique de la Suisse, de l'état des finances fédérales et des besoins des régions suisses désavantagées."

Le consensus réalisé autour de cette loi n'a pas empêché le peuple de rejeter la même année un prêt à la Banque mondiale de 200 millions de francs (crédit IDA). L'étranger ne comprit pas cette décision du souverain helvétique. La Suisse, pays jouissant d'un des plus hauts revenus par habitant, fut accusée de manquer de solidarité.

### **2.2.3. Centres de gravité de la coopération suisse au développement**

#### **a) Priorités internationales**

La coordination internationale de la coopération au développement se situe à différents niveaux. Elle est assurée d'un côté par les grandes institutions de financement (Fonds monétaire international, Banque mondiale et banques de développement régionales), et de l'autre par les organisations spéciales de l'ONU. Ses principaux instruments sont les groupes consultatifs de la Banque mondiale et les "tables rondes" du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Donateurs et bénéficiaires s'y rencontrent pour formuler en commun une politique de développement par pays. La Suisse participe activement à la politique qui s'élabore ainsi, dans le cadre de nombreuses organisations, entre institutions de financement bilatérales et multilatérales et leurs partenaires du Sud.

Les positions adoptées par la Suisse vis-à-vis de la Banque mondiale se fondaient sur les principes qui régissent sa politique de développement. Outre ses avis concernant des stratégies applicables à certains pays ainsi que des programmes ou projets particuliers, notre pays s'est également exprimé sur des thèmes qui intéressent l'avenir et l'orientation générale de la politique pratiquée par la Banque mondiale à l'égard des pays du Sud. Il s'est notamment employé à faire adopter un plan d'action destiné à rendre les projets de la Banque mondiale plus efficaces.

La Suisse est membre du Fonds monétaire international (FMI) depuis 1992, ce qui est pour elle un moyen de dynamiser sa coopération. Les interventions helvétiques au sein du FMI portent en particulier sur l'évaluation des résultats de consultations, dont la raison d'être est de surveiller la politique économique des pays membres. La Suisse appuie également l'octroi de crédits avantageux aux pays en développement démunis qui appliquent des programmes de réformes.

Même si elle n'est pas membre de l'ONU, la Suisse soutient depuis longtemps, par des contributions annuelles, les programmes et les activités de coordination des grandes institutions de développement qui appartiennent au système des Nations Unies.

La Suisse collabore au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Ce forum des pays donateurs discute de grands thèmes intersectoriels, concernant par exemple la bonne gestion des affaires publiques ("good governance"). Un des sujets importants que traite cet organisme est l'harmonisation des politiques de développement et les usages opérationnels des différents donateurs.

Leur participation aux institutions susmentionnées permet aux responsables de la coopération suisse au développement d'assumer leurs tâches de coordination sur place de façon plus crédible et plus efficace.

### **b) Priorités bilatérales**

La coopération bilatérale se concentre sur un nombre restreint de pays et sur des domaines tels que l'agriculture, l'artisanat ou l'approvisionnement en eau de zones rurales. Elle s'intéresse également à d'importantes questions interdisciplinaires comme la protection de l'environnement ou le soutien d'initiatives locales afin de promouvoir la participation. Ces options sont rendues nécessaires par le caractère limité des ressources financières et humaines dont on dispose.

**Tableau 2-2: les pays de concentration**

Situation en 1992	Situation en 1994	Perspectives 1995-1998
<i>Afrique occidentale</i>		
Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Ghana, Mali, Niger, Tchad	Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Mali, Niger, Tchad	Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger, Tchad
<i>Afrique orientale</i>		
Kenya, Madagascar, Mozambique, Rwanda, Tanzanie	Madagascar, Mozambique, Rwanda, Tanzanie	même situation (excepté Rwanda)
<i>Asie</i>		
Bangladesh, Inde, Pakistan	même situation	même situation
Indonésie, Népal	même situation	Indonésie (jusqu'en 1997), Népal, Vietnam (depuis 1997)
<i>Amérique latine</i>		
Bolivie, Honduras/Nicaragua, Pérou	même situation	Bolivie, Nicaragua/Amérique centrale, Pérou
Total : 20	Total : 18	Total : 17

Source: Message du Conseil fédéral concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 20 avril 1994

Les pays de concentration actuels ont été sélectionnés au cours des ans, selon divers points de vue et les expériences accumulées par la coopération technique. On dispose à cet égard d'un catalogue de critères basé sur la loi fédérale de 1976 et l'image directrice de la DDA de 1991. La situation politique du pays - et plus particulièrement les efforts que celui-ci entreprend en matière de bonne gestion des affaires publiques - constitue un élément d'appréciation important lorsque la Suisse envisage un engagement durable.

La garantie contre les risques à l'exportation représente par ailleurs un aspect essentiel des relations économiques avec les pays en développement.

La coopération avec le Rwanda a été suspendue; celle avec le Ghana a pris fin du fait que, comme l'indique le message d'avril 1994 du Conseil fédéral, les programmes d'ajustement structurel dans le secteur économique ont atteint leurs objectifs. La Suisse renonce à poursuivre sa coopération avec le Kenya pour des questions de bonne gestion des affaires publiques. Elle continue au Cap-Vert avec un programme restreint, et un retrait progressif est prévu en Indonésie où le développement atteint maintenant un certain niveau; la coopération dans cette région est transférée au Vietnam. En outre, la Tunisie, le Paraguay et le Cameroun ont été des pays de concentration avant 1990.

En 1992 il a été dépensé au total 456 millions de francs pour les projets menés dans les pays de concentration de la Coopération suisse. Les tableaux 2-3, 2-4 et 2-5 présentent les répartitions géographique, sectorielle et selon les organisations responsables de l'exécution des actions.

**Tableau 2-3: Répartition géographique des versements (1992)**

Afrique	192	Mn fr.s
Amérique latine	59,8	Mn fr.s
Asie	136	Mn fr.s
Europe	4,2	Mn fr.s
Géographiquement non ventilé	64,0	Mn fr.s

Source: message de 1994

**Tableau 2-4: Répartition sectorielle des versements (1992)**

Infrastructure, eau, énergie	80,8	Mn fr.s
Agriculture, élevage	79,3	Mn fr.s
Forêt, environnement	42,0	Mn fr.s
Santé, nutrition, population	39,2	Mn fr.s
Education, formation, culture	36,9	Mn fr.s
Artisanat, industrie, commerce	28,3	Mn fr.s
Economie globale, finances	24,1	Mn fr.s
Politique sociale, administration, justice	10,7	Mn fr.s
Non ventilé, multisectoriel	114,7	Mn fr.s

Source: message de 1994

**Tableau 2-5: Répartition selon l'organisation responsable de l'exécution de l'action (1992)**

Actions réalisées directement	146,2 Mn fr.s	32,1 %
Actions réalisées en régie par des institutions et entreprises suisses	127,3 Mn fr.s	27,9 %
Contributions à des institutions suisses pour des actions spécifiques	67,2 Mn fr.s	14,7 %
Contributions à des organisations internationales pour des actions spécifiques	115,3 Mn fr.s	25,3 %

Source: message de 1994

#### 2.2.4. Orientation actuelle

La fin de la guerre froide fit perdre de leur importance stratégique aux pays du Tiers monde, qui cessaient désormais d'être les enjeux convoités des luttes d'influences politiques auxquelles s'étaient livrés les deux blocs. La notion même de "tiers-monde" se voyait remise en question. Le monde commença en revanche à se rendre compte qu'il y a interdépendance entre les nations et les régions de notre planète.

Cette nouvelle façon de voir les choses se reflète dans toute une série de conférences mondiales au plus haut niveau: situation des enfants en 1990, environnement et développement en 1992, alimentation en 1992, droits de l'homme en 1993, démographie en 1994, sommet mondial pour le développement social en 1995, conférence sur les femmes en 1995. Les thèmes ainsi traités à l'échelon des gouvernements le sont également au niveau parlementaire (Union interparlementaire).

La politique suisse a réagi à ce bouleversement. Le rapport de 1990 sur la sécurité passe en revue l'ensemble des opportunités et des risques qui se dessinent à la fin de la guerre froide. Le Conseil fédéral exprime ses réflexions sur les grands principes de la politique extérieure de la Suisse dans un rapport publié en 1993. Le Parlement débat de ces idées en même temps que sort, en 1994, les "Lignes directrices Nord-Sud" dans lesquelles le Conseil fédéral expose les principes cohérents de sa politique de développement globale. La DDA, pour sa part, avait élaboré une "image directrice" interne en 1991 déjà.

C'est sur ces mises à jour que se fonde ensuite le "message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement" d'avril 1994.

La Suisse appuie notamment une décentralisation poussée du pouvoir, afin que les populations soient davantage associées aux décisions. Il s'agit en même temps de promouvoir le secteur privé. La Suisse s'emploie à offrir des chances accrues aux pays en développement dans le commerce international. Il faut pour cela encourager la formation professionnelle, la recherche et la création d'emplois. Une attention

particulière doit être portée à l'émancipation des catégories sociales défavorisées. Des organisations et des groupes féminins doivent motiver les femmes à participer au processus de développement. Il convient d'accorder une importance particulière à la préservation et à l'amélioration de l'environnement pour assurer un développement durable et trouver un équilibre démographique. Des mesures préventives doivent également être prises pour empêcher des flux migratoires vers les pays occidentaux.

Dans ses objectifs pour 1995-1998, la Coopération suisse prévoit de faire systématiquement usage du controlling opérationnel orienté vers les résultats et du controlling stratégique. Le premier vise à s'assurer que l'on fait les choses correctement, et le second, que l'on a bien choisi les choses qu'il convenait de faire.

## 3. Le Rwanda

### 3.1. Données de base (situation avant la crise récente)

#### 3.1.1. Situation géographique

Le Rwanda est un des plus petits pays de l'Afrique continentale. Sa superficie représente 26 338 km<sup>2</sup>, soit à peine deux tiers du territoire suisse. La capitale, Kigali, se situant au coeur du pays, les chefs-lieux de préfecture n'en sont éloignés que de moins de 200 km (mis à part Cyangugu à 293 km).

Le territoire rwandais confine au nord à l'Ouganda, à l'est à la Tanzanie, au sud au Burundi et à l'ouest au Zaïre. Le Rwanda se trouve ainsi géographiquement enclavé, l'océan Indien étant éloigné de 1200 km et l'Atlantique de 2200 km. Les ports de Dar es-Salaam et Mombasa se trouvent respectivement à 1750 km et 1790 km de Kigali.

Le Rwanda s'inscrit dans la région des Grands Lacs, qui comprend également le Burundi, l'Ouganda, la région située entre les lacs Victoria et Tanganyika en Tanzanie et la province du Kivu au Zaïre. Ce territoire s'étend sur près de 320 000 km<sup>2</sup> et comprend environ vingt-cinq millions d'habitants.

#### 3.1.2. Structure géoclimatique

Le Rwanda, malgré la proximité de l'équateur, jouit d'une température annuelle moyenne de 19° C. La clémence de ce climat est due à une altitude moyenne supérieure à 1300 mètres.

Le relief, accidenté, est le résultat de mouvements tectoniques qui l'ont cassé et porté en hauteur. Il se divise principalement en trois éléments distincts. En premier lieu, la crête de partage des eaux du Zaïre et du Nil (crête Zaïre-Nil) s'étend du nord au sud sur une distance de 160 km. Son altitude varie de 1900 à près de 3000 mètres. Elle domine le lac Kivu, situé à 1460 mètres d'altitude. Au nord-ouest elle se prolonge par la chaîne des Virunga, culminant à 4500 mètres. Le versant oriental de la crête se raccorde au Plateau central, deuxième élément du relief rwandais. Le Plateau, formé d'une multitude de collines, s'élève à plus de 1500 mètres. C'est la région la plus peuplée du pays; les préfectures de Ruhengeri, Gitarama, Gikongoro et Butare qu'il abrite rassemblent la moitié de la population totale. En dernier lieu, à l'est, s'étendent les basses terres lacustres, dont l'altitude varie de 1000 à 1500 mètres. Ces dernières se composent essentiellement de surfaces planes, de savanes et de marais.

Le climat est extrêmement varié. Il diversifie non seulement la physionomie du pays mais également les vocations agricoles des régions. S'il ne tombe que 800 mm

d'eau par an sur les plateaux, on relève des valeurs moyennes de 1500 mm sur la crête Zaïre-Nil. Deux saisons relativement sèches et deux saisons pluvieuses rendent possibles deux récoltes annuelles. Cependant, le régime pluviométrique du Rwanda est marqué par une grande irrégularité.

### 3.1.3. Démographie

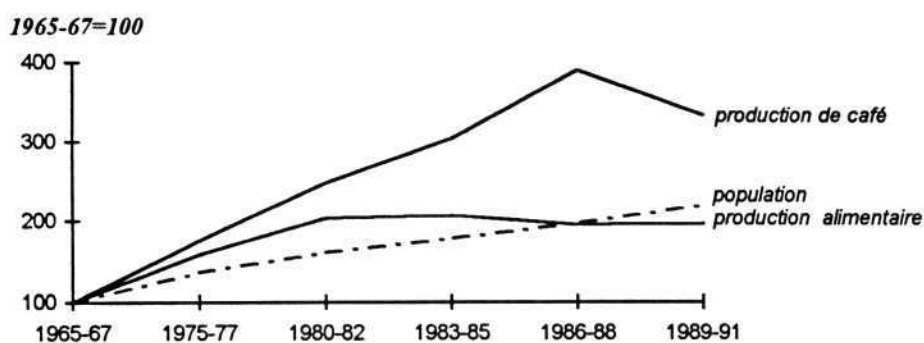
La population avait atteint 7,282 millions d'habitants en 1992. Ce chiffre, très élevé pour ce petit pays, se reflétait dans la densité moyenne, qui était d'environ 280 habitants par km<sup>2</sup>, voire de 480 habitants par km<sup>2</sup> dans les régions rurales les plus peuplées. Le taux de croissance de la population était élevé: plus de 3% entre 1982 et 1991. Cependant, l'indice synthétique de fertilité (qui exprime le nombre d'enfants qu'une femme met au monde) est tombé de 8,4 enfants en 1982 à 6,4 en 1991. En comparaison, et durant la même période, cet indice est passé de 6,3 à 6,2 au Zaïre, il est resté stable en Ouganda aux environs de 7,3 alors qu'il s'élève à 1,5 en Europe occidentale.

Tableau 3-1 : Evolution de la population

	1960	1970	1982	1992
Population (en Mn)	2,753	3,695	5,471	7,282
Taux de croissance de la pop.	3,3%	3,4%	3,2%	3%
Indice synthétique de fertilité	7,3	7,8	8,4	6,2
Densité (hab/km <sup>2</sup> )	106	142	210	280

Source: Banque mondiale, 1994

Tableau 3-2 : Indices de croissance de la population et de la production agricole



Sources: Banque mondiale, 1991  
FAO, Annuaire statistiques, 1990-91  
ONU, Annuaire statistique, 1992

Outre la population résidente, de nombreux Rwandais ont cherché refuge à l'étranger. Les recensements effectués dans les pays d'accueil sont peu sûrs. Le tableau suivant donne des ordres de grandeur:

**Tableau 3-3 : Répartition des réfugiés rwandais par pays**

	1960-1966	1972	1982	1990
Zaire	25 000	23 000	22 000	13 000
Burundi	52 000	42 000	234 000	266 000
Tanzanie	14 000	14 000	14 000	22 000
Ouganda	70 000	72 000	80 000	82 000
Autres	-	1 000	-	-
Total	161 000	152 000	350 000	383 000

Sources: - A. Guichaoua, Les crises politiques au Burundi et au Rwanda, Université de Lille, 1995, p. 341  
 - Dialogue no 145, mars-avril 1991, p.39

### 3.1.4. Culture rwandaise et ethnies

Les *Banyarwanda* qui peuplent le Rwanda et les régions voisines forment à ce jour une communauté culturelle homogène. Les Rwandais ont une langue commune, le *kinyarwanda*. Leurs usages quotidiens, leurs coutumes politiques et leur vie de famille sont pratiquement les mêmes pour tous. Ils se montrent très réservés, très maîtres de leurs sentiments, et empreints d'une prudente méfiance envers les étrangers. Leur conception du monde est originellement formée d'un champ ambivalent d'énergies menaçantes et protectrices, personnifiées et inanimées, appelées *imaana*.

La population du Rwanda est généralement décrite en se référant au modèle d'une société divisée en trois classes: les Hutu qui sont des agriculteurs bantous, les Tutsi qui sont des aristocrates nilotiques, et les Twa, pygmées potiers de la forêt. Ces groupes sont organisés selon un modèle de société dont la structure féodale (*ubuhake*) est propre aux civilisations qui occupent la région située entre les grands lacs africains. La conception selon laquelle les Tutsi exerçaient une hégémonie "naturelle" sur les Hutu a été adoptée comme une évidence par l'administration coloniale, les Eglises missionnaires et les politiciens de l'indépendance.

La question de la répartition ethnique donne lieu à passablement de controverses. C'est ainsi que des instances gouvernementales aussi bien que civiles fournissent des statistiques sur l'appartenance ethnique dans lesquelles la répartition entre Hutu et Tutsi peut varier de 9 pour cent. Ces différences s'expliquent entre autres par le fait que le terme *ubwoko*, en *kinyarwanda*, que nous appelons ethnies, peut, selon le contexte, signifier race, classe, corporation ou caste. L'acception "ethnie" ne s'impose pas plus qu'une autre.

### 3.1.5. Religions

Les enquêtes sociologiques et les statistiques relatives aux religions manquent de netteté et sont problématiques dans le cas du Rwanda comme pour d'autres pays.



Les proportions habituellement indiquées - soit 70 pour cent de chrétiens (55% de catholiques et 15% de protestants divers), un pour cent de musulmans et 30 pour cent d'adeptes de la religion traditionnelle - représentent tout au plus des ordres de grandeur.

Les estimations publiées sur les appartenances religieuses effectives au Rwanda varient dans des proportions allant jusqu'à 15 pour cent (jusqu'à 9% pour l'islam). Il y a au moins trois raisons à ces divergences:

- le phénomène de la "double appartenance" fait qu'un Rwandais sera compté dans une Eglise (mission) alors qu'il peut simultanément faire partie d'une communauté initiatique traditionnelle (culte *kubandwa*);
- l'amalgame entre enseignement des Eglises et alphabétisation (ou perspectives professionnelles) peut brouiller les motivations religieuses;
- l'ambition sociale détermine souvent le choix de la confession ou le changement de religion (p.ex. conversion à l'islam ou au catholicisme).

La conception rwandaise du monde ne divise pas celui-ci en domaines religieux, organisations sociales, pouvoir politique, traditions familiales et quotidien personnel. Tous ces aspects se mêlent dans une vision qui englobe divinité, nature et être humain. L'énergie *imaana* qui les relie est personnifiée sous la forme d'une divinité appelée *Imana*. Et lorsqu'il se produit une catastrophe - famine ou guerre - la responsabilité en est attribuée aux ancêtres (*bazimu*). Cet environnement est modulé par les rites et les symboles que pratiquent les guérisseurs et les magiciens.

### 3.1.6. Urbanisation et dispersion de la population

Le Rwanda est un des pays les moins urbanisés du monde. La population urbaine représentait 8% de la population totale en 1991. En comparaison, ce taux était, pour la même année, de 24% au Kenya et de 40% au Zaïre. En moyenne, dans les pays industrialisés, il s'élève à plus de 70%. La population urbaine a crû de moins de 5% par an depuis la fin des années septante.

Les centres urbains sont peu nombreux et de petite taille. En 1993, la capitale comptait 237 000 habitants.

Le Rwanda se particularise par la dispersion de la population rurale. Le pays se trouve dépourvu de villages, chaque famille installant sa ferme au milieu de ses champs ou sur les pentes d'une colline sans chercher à se rapprocher de ses voisins. Les seules agglomérations situées dans les campagnes correspondent à des centres administratifs, commerciaux ou religieux.

*Tableau 3-4 : Evolution de la population rurale et urbaine*

	1971	1982	1988	1992
Population urbaine	130 000	300 000	470 000	580 000
Population rurale (en Mn)	3,691	5,171	6,046	6,702
Population totale (en Mn)	3,821	5,471	6,516	7,282

Source: Banque mondiale et FMI

### 3.1.7. Education et santé

Les écoles sont administrées par l'Etat et par des missions chrétiennes. L'école primaire est obligatoire, mais le taux de scolarisation était de 67% en 1990. Ce taux n'était que de 7% pour le secondaire. Le Rwanda possède une université, dont le campus principal se trouve à Butare.

La part des dépenses publiques affectées à l'enseignement était importante: 25% en 1980-1986.

Le taux d'alphabétisation a crû de manière régulière depuis l'indépendance. Pourtant en 1992 le nombre d'analphabètes parmi la population adulte était de 1,7 million, dont deux tiers de femmes.

Après 1985, les services de santé couvraient l'ensemble du pays et leur niveau était jugé élevé selon les standards africains; 80% de la population avait accès aux services de santé (contre 26% au Zaïre, 45% en Ouganda et 56% au Kenya).

Tableau 3-5 : Education

	1970	1980	1990
<b>Primaire :</b>			
personnel enseignant	7 025	11 912	19 183
élèves	419 059	704 924	1 100 437
- dont : féminin	184 877	337 625	547 689
<b>Secondaire :</b>			
personnel enseignant	770	1 454	2 802
élèves	10 259	20 672	70 400
- dont : féminin	3 387	9 602	30 523
<b>Supérieur :</b>			
personnel enseignant	96	240	646 *
élèves	571	1 243	3 389 *
- dont : féminin	53	122	639 *
- dont étudiants à l'université	411	920	2 489 *

\* année 1989

Source: UNESCO

### 3.1.8. Structure politique

Depuis l'indépendance, le pays se divise en onze préfectures, chacune administrée par un préfet. Les préfectures se subdivisent en 143 communes administrées par les bourgmestres, assistés d'un conseil élu. Les préfets et les bourgmestres sont nommés par le gouvernement central. A l'intérieur des communes, chaque famille fait partie d'une cellule (une centaine de ménages en moyenne), elle-même intégrée dans un secteur.

L'habitat étant fortement dispersé, la plupart de ces subdivisions - notamment les secteurs et les cellules - sont dépourvues d'un véritable centre, malgré l'importance des effectifs humains en cause.

### 3.1.9. Moyens de communication interne

Le Rwanda n'a pas de réseau ferroviaire, le seul moyen de communication étant la route. En 1991, le pays comptait près de 12 500 km de routes et pistes. Les routes nationales comptaient 2300 km dont un peu moins de la moitié étaient bitumées. Tous les chefs-lieux de préfecture, mis à part Kibuye, étaient reliés au réseau national par une route bitumée.

Le parc automobile du Rwanda - trois véhicules pour mille habitants - était modeste: 20 000 véhicules, principalement utilitaires, et 6000 motos circulaient sur le réseau au début des années nonante.

### 3.1.10. Données économiques (avant 1990)

Les données économiques utilisées dans ce rapport proviennent principalement de sources nationales et d'organisations internationales.

#### 3.1.10.1. Le produit national et sa répartition sectorielle

Le Produit national brut (PNB) par tête était l'un des plus bas au monde. L'augmentation de la population a eu pour effet de limiter sa croissance.

L'agriculture représentait 40% du produit intérieur brut et employait plus de 90% de la population active. Les cultures alimentaires les plus importantes étaient la banane, le haricot, la patate douce, le manioc et le sorgho. Le café et le thé en tant que cultures d'exportation rapportaient entre 75% et 85% des recettes d'exportation.

Les exploitations agricoles familiales avaient une superficie moyenne de 1,2 ha en 1984, mais dans la zone la plus peuplée à peine un demi hectare.

L'industrie représentait 23% du produit intérieur brut. Le secteur manufacturier consistait majoritairement en agro-industries de petite échelle.

Les services représentaient 40% du produit intérieur brut. Ils comprenaient en premier lieu le commerce, notamment celui de biens agricoles, et les administrations publiques.

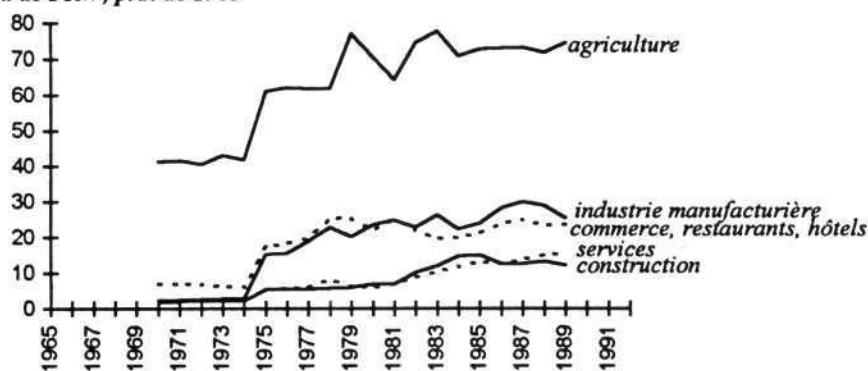
*Tableau 3-6 : Produit intérieur brut (PIB) et répartition sectorielle*

	1966	1971	1976	1981	1986	1990
PIB aux prix du marché en Md de FRW, prix constants de 1987	...	89,08	102,35	154,69	172,59	159,12
Part de l'agriculture dans le PIB (%)	75	43	49	41	37	38
Part de l'industrie dans le PIB (%)	7	...	19	21	24	22
Part des services dans le PIB (%)	18	...	32	38	39	40

Source: Banque mondiale, World Tables

**Tableau 3-7 : Produit intérieur brut par branches**

Md de FRW, prix de 1985



Source: ONU, National accounts

**3.1.10.2. Le taux de change**

A la création de la Banque nationale du Rwanda (en avril 1964) le taux de change a été établi à un franc rwandais (FRW) pour un franc belge. En 1966, le gouvernement rwandais a dévalué sa monnaie de 100%. Ensuite de l'abandon des cours de change fixes en 1971, le franc rwandais a été rattaché au dollar dès 1974 à la parité de 92,84 FRW pour un dollar. En raison de la hausse du dollar, il a été rattaché en septembre 1983 au DTS (unité de compte du Fonds monétaire international). De septembre 1983 à octobre 1990 un DTS s'échangeait contre 102,71 FRW. En novembre 1990 le franc rwandais a été dévalué de 40%. Une deuxième dévaluation de 15% est survenue en juin 1992 et le DTS s'est échangé contre 201,39 FRW. A partir de mars 1995, la monnaie flotte.

**Tableau 3-8 : Taux de change**

	1963-65	1966-70	1971-72	1973	1974-82	1983	1984	1985	1986
FRW pour un Fr.s	11,43	22,9	24,1	26,6	42,7	44,94	42,63	41,21	48,71
FRW pour un \$	50	100	96	84,05	92,84	94,34	100,17	101,26	87,64
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Oct. 1995
FRW pour un Fr.s	53,43	52,24	48,88	59,45	87,26	94	98	104	193
FRW pour un \$	79,67	76,45	79,98	82,6	125,14	123	145	142	220

Sources: FMI, SBS

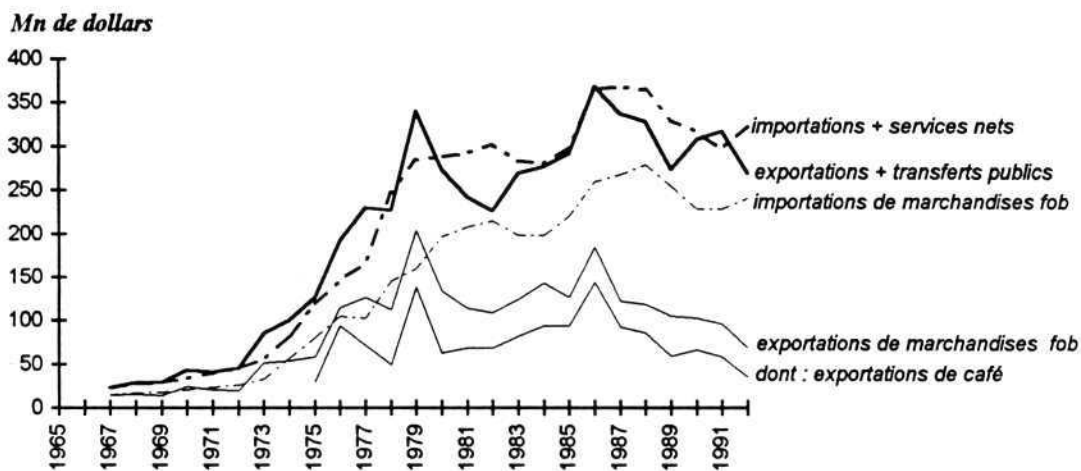
**3.1.10.3. La balance des paiements**

Les exportations du Rwanda ont toujours été fortement dépendantes du café. Elles ont connu une tendance ascendante jusqu'en 1979 puis de fortes fluctuations dues à l'évolution des cours du café. Les importations ont augmenté de manière continue, ce qui a entraîné un déséquilibre croissant de la balance commerciale dès 1980.

La balance des services est largement déficitaire. Les importations de services représentent plus de la moitié de la valeur des importations de marchandises.

La balance des capitaux a toujours été fortement excédentaire. Ce fait s'explique par l'importance de l'aide extérieure accordée au Rwanda.

**Tableau 3-9 : Balance des paiements**



Sources: FMI, statistiques financières internationales  
Balance of payments statistics

### 3.1.10.4. La dette

La dette extérieure du Rwanda est restée très modérée jusqu'au début des années 1980. De deux millions de dollars en 1971, elle est passée à 48 millions en 1976 et 190 millions en 1980. Elle a connu une forte hausse dès 1984, et le service de la dette est devenu une charge importante.

La dette intérieure de l'Etat rwandais, modérée jusqu'au début des années quatre-vingt, est passée de 940 millions de FRW en 1980 à 25 milliards de FRW en 1990 et à 36 milliards en 1992 (soit 383 millions de Fr.s).

**Tableau 3-10 : Dette extérieure et service de la dette, en millions de dollars**

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Dette à long terme	268	331	431	575	626	670	759	845
Dette à court terme	52	49	28	52	52	49	52	37
Total de la dette	320	380	459	627	678	719	811	882
Service de la dette	24	27	22	26	29	39	38	36

Source: OCDE, Financement et dette extérieure des pays, Etude 1992

## 3.2. Aperçu historique

### 3.2.1. Le Rwanda jusqu'à l'indépendance en 1962

Avant la colonisation allemande, l'écrit n'existait pas au Rwanda. Ce bref historique n'entre pas en matière sur les thèses relatives au peuplement du pays et à la cohabitation des différentes ethnies dans les siècles passés. Cela mènerait trop loin et une telle reconstitution n'est d'ailleurs pas nécessaire pour éclairer la question qui occupe le groupe d'étude. Cet exposé part donc de la situation qui régnait au moment où les Allemands ont commencé à coloniser ce pays. Ils découvrirent un système de domination fixé depuis des siècles. Le peuple des Tutsi, qui formaient une aristocratie terrienne et pastorale, avait établi sur les territoires du Rwanda et du Burundi actuels un régime féodal qui maintenait sous sa domination les Hutu, un peuple de paysans qui étaient beaucoup plus nombreux.

La classe dominante des Tutsi contrôlait la vie religieuse, le pouvoir monarchique et l'élevage. Sa position se fondait sur une tradition orale affirmant que l'ethnie tutsi était supérieure de naissance et que sa suprématie procédait de la volonté divine. Cet ordre social était dirigé par un roi (*Mwami*). Il y avait entente entre les deux ethnies malgré leurs positions différentes. Tutsi et Hutu vivaient ensemble, parlaient la même langue, partageaient et développaient la même culture. Cette forme de cohabitation ne changea pas jusqu'au moment de la colonisation. Des obligations réciproques, des responsabilités bien définies pour les maîtres et une mobilité sociale qui permettait aux Hutu d'acquérir du bétail et d'accéder ainsi au rang des Tutsi, contribuèrent à perpétuer ces structures sociales.

Les puissances coloniales réglèrent le partage de l'Afrique à la conférence de Berlin en 1885. Le sort du Rwanda ne fut fixé que cinq ans plus tard. Dans le traité de Helgoland-Zanzibar, la Grande-Bretagne admit en 1890 que le Rwanda fasse partie de l'Afrique orientale allemande. En 1916, le Rwanda échut avec l'Urundi à la Belgique, qui administra cette région de 1920 à 1946 sous mandat de la Société des Nations, et de 1946 jusqu'à l'indépendance en 1962 en tant que territoire sous tutelle des Nations Unies.

Les colonialistes allemands furent les premiers à découvrir autour de 1890 la forme de cohabitation particulière des Tutsi et des Hutu; ils reconnurent la domination tutsi en la justifiant par une théorie controversée sur leurs origines. Celle-ci fait des Tutsi les descendants d'une élite nilo-hamitique douée d'une haute intelligence. Cette théorie a servi aux Allemands de fondement idéologique à leur décision de contrôler le Rwanda et l'Urundi selon le principe de l'administration indirecte, par l'intermédiaire de la monarchie tutsi. C'était à bien des égards la solution la plus pratique; l'administration, notamment, s'en trouvait simplifiée et coûtait ainsi moins cher. Les deux pays furent administrés ensemble (Rwanda-Urundi).

Le sentiment d'appartenir à une seule culture qui liait l'ensemble des Rwandais, et la viabilité de leur organisation sociale, furent progressivement détruits par l'administration coloniale d'abord allemande, puis belge après la première guerre mondiale. Les inégalités sociales existantes furent transformées en différences

ethniques et entraînent des tensions croissantes entre Tutsi et Hutu. Sous l'influence des théories sociales qui prévalaient alors en Europe, les colonisateurs allemands et belges pensaient que les disparités sociales étaient de nature ethnique.

En 1910, le remplacement du dernier roi hutu local par un Tutsi, dans le nord-ouest du pays, provoqua un soulèvement populaire réprimé par l'armée coloniale allemande. Les Belges, de leur côté, forcèrent les Hutu à travailler gratuitement sous la surveillance des Tutsi. L'officialisation par l'administration coloniale de l'appartenance ethnique dans les proportions de 85 pour cent de Hutu et de 14 pour cent de Tutsi (1% allant à la population aborigène des Twa), dans les années trente, accentua le processus de ségrégation. Tous les habitants reçurent une carte d'identité spécifiant leur appartenance ethnique, déterminée par la possession d'un cheptel supérieur ou inférieur à dix vaches. Seuls les Tutsi avaient accès à une formation et les fonctions de l'administration coloniale étaient également réservées à cette minorité dirigeante. La majorité hutu devint toujours plus une classe d'exploités privés de tout pouvoir dans leur propre pays.

Après la seconde guerre mondiale, le Rwanda devint territoire sous tutelle des Nations Unies. A partir de 1950, l'ONU exerça une pression croissante sur la Belgique pour faire disparaître les injustices sociales. L'administration coloniale admit les erreurs du système de domination qu'elle avait encouragé, en particulier concernant la distribution des terres et l'exploitation des Hutu. En même temps l'on se rendit compte que l'hégémonie de la minorité tutsi était devenue intolérable. Les réformes entreprises notamment pour compenser le retard des Hutu en matière d'éducation et leur intégration forcée dans l'administration détériorèrent les relations de la Belgique avec le *Mwami* et avec l'aristocratie dominante des Tutsi. Cela exacerba en même temps la soif de pouvoir et de respectabilité des Hutu face aux possédants tutsi; l'entente interethnique devint de plus en plus problématique.

### 3.2.2. De l'indépendance à la guerre (1962-1990)

#### a) La Première République

Entre 1959 et 1961, le "Parti Mouvement de l'Emancipation Hutu" (*Parmehutu*) priva la classe dirigeante tutsi de son pouvoir, abolit la monarchie et proclama la république, ce qui provoqua la première grande vague de réfugiés. Le 1er juillet 1962, l'ONU reconnaissait officiellement l'indépendance du Rwanda séparé du Burundi, en posant trois conditions:

- retour et réintégration des réfugiés,
- formation d'un gouvernement d'union nationale,
- retrait de l'armée belge.

Tandis que l'intégration des réfugiés resterait durant les décennies à venir un problème non résolu pour la société rwandaise et les pays voisins, l'armée belge s'en alla, non sans laisser dans le pays des conseillers militaires et des instructeurs pour former une armée rwandaise. Grégoire Kayibanda, leader du *Parmehutu*, prit la tête du gouvernement d'union nationale en tant que premier président du Rwanda indépendant.

Le processus d'émancipation des Hutu devint anarchique, et la période de la Première République fut marquée par de fréquents troubles ethniques. En 1963, des milliers de Tutsi restés au pays furent massacrés après que des Tutsi exilés eurent fait des incursions armées au Rwanda. Dès lors les Tutsi furent évincés des décisions politiques, ce qui signifiait la fin du multipartisme dont les Nations Unies avaient fait une condition de l'indépendance rwandaise. Les paysans profitèrent de l'occasion pour se partager les terres et le bétail jusque là contrôlés par l'élite tutsi.

En 1966/67, une attaque de milices tutsi au voisinage de la frontière entre le Rwanda et le Burundi suscita de nouvelles violences contre les Tutsi restés au Rwanda, dont beaucoup tentèrent alors de s'établir de l'autre côté de la frontière. Cette fuite de membres de l'ancienne classe dirigeante était explicitement motivée par des raisons ethniques. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés constata que plus de 150 000 Rwandais avaient fui dans les pays voisins.

Après de nouveaux désordres, le gouvernement de la Première République fut destitué en 1973 par un coup d'Etat. Kayibanda n'était pas parvenu à contrecarrer la division du peuple rwandais. Il avait de plus avantage sa région natale dans le sud du pays, nuisant ainsi à l'équilibre national.

### **b) La Deuxième République**

Le gouvernement de la Deuxième République annonça dès son entrée en fonction un programme de réconciliation nationale dont l'élément central était un régime de quotas visant à résoudre le conflit ethnique. Les Tutsi se voyaient attribuer des contingents correspondant à leur nombre (on les évaluait maintenant à quelque 10% de la population rwandaise) pour l'accès à l'école secondaire et à l'université, à l'armée et au marché de l'emploi contrôlé par l'Etat.

Mais l'antagonisme entre les deux ethnies ne put être surmonté au cours des années suivantes, et la persistance des discriminations sociales et politiques fit croître les sentiments de déception et de frustration des Tutsi. On ne saurait cependant, malgré ces tensions, parler de confrontation ethnique caractérisée durant cette période allant de 1973 à 1990.

Un autre problème était les avantages dont le nord bénéficiait systématiquement au détriment du sud du pays. Bien que le président Habyarimana ait promis lors de son entrée en charge qu'il mettrait fin à cette disparité nord-sud du Rwanda, il favorisa le nord. La région d'origine de Habyarimana reçut davantage que sa part dans la distribution des ressources, l'accès à la formation, la représentation au gouvernement et dans les entreprises d'Etat.

Le déclin du gouvernement Habyarimana s'amorça au milieu des années quatre-vingt. On avait pu assurer jusque là une politique économique stable et une balance des paiements équilibrée, sur la base des exportations de café. S'ajoutant aux obstacles structurels à la croissance, l'effondrement des prix du café sur le marché mondial (ch. 5.1.2.a) mit fin à cette situation en 1987. Simultanément, l'entourage familial, économique et politique du président se mit à pratiquer la corruption, quoique dans des proportions plutôt inférieures à la moyenne des pays africains.



### 3.2.3. L'évolution récente

A la fin de la guerre froide, les nations occidentales se firent toujours plus sévères à l'égard des pays africains qui ne satisfaisaient pas à leurs critères de bonne gestion des affaires publiques. Les précautions et la réserve dont on avait fait preuve à l'époque de la confrontation Est-Ouest se justifiaient par la préoccupation de garder l'Afrique dans sa sphère d'influence et de ne pas la jeter, par des critiques trop directes et acerbes, dans les bras de l'Union soviétique. Le président Habyarimana céda en juillet 1990 aux pressions internationales et nationales en annonçant l'instauration immédiate du multipartisme (ce projet fut mis en vigueur un an plus tard sur le plan législatif). Mais cette tentative d'apaisement ne produisit pas l'effet souhaité; au contraire, elle déstabilisa davantage la situation politique intérieure du pays. La liberté de la presse fut exploitée sans scrupules et la plupart des partis n'avaient pas de programme structuré.

C'est durant cette phase de réorientation extrêmement difficile que le Front Patriotique Rwandais (FPR) attaqua le nord du Rwanda à partir de l'Ouganda, en octobre de la même année. Ces troupes se composaient en majorité de jeunes Tutsi; mais leurs rangs comportaient aussi d'importants adversaires de la Deuxième République provenant des milieux opposants hutu. Ils accusaient le régime Habyarimana de corruption et réclamaient une démocratie véritable. Avec l'aide de troupes françaises, belges et zaïroises, le gouvernement parvint à refouler le FPR en Ouganda. Mais son potentiel militaire resta intact.

Cette attaque surprise, tandis que le président Habyarimana faisait ses premiers gestes de démocratisation, laisse supposer que le FPR, à ce moment-là, n'était pas sincèrement intéressé par une solution pacifique des problèmes. Un interlocuteur du groupe d'étude, commentant les événements qui ont suivi, résume en une phrase ce que d'autres ont également affirmé: "J'estime personnellement que le FPR porte une responsabilité politique et morale dans la logique du génocide."

Les succès du FPR et la pression croissante de l'opinion internationale incitèrent Habyarimana à chercher une solution au problème des réfugiés. La déclaration de Dar-es-Salaam, issue de négociations avec les présidents des pays voisins ainsi qu'avec l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), offrait aux réfugiés rwandais le choix entre rentrer au pays ou bien rester en exil en gardant la nationalité rwandaise ou en adoptant celle du pays d'accueil. Les entretiens se poursuivirent ensuite à Arusha (Tanzanie). Ils portaient essentiellement sur la réforme politique à instaurer au Rwanda pour permettre une réintégration des réfugiés et assurer un armistice durable avec le FPR. L'accord aboutit et put être signé le 4 août 1993 par le président Habyarimana et Alexis Kanyarengwe, leader du FPR (ch. 5.2.).

Cet accord prévoyait entre autres des élections parlementaires en 1995. Le multipartisme avait déjà été instauré en 1991/92, ce qui n'avait toutefois pas entamé la prédominance du parti gouvernemental MRND de Habyarimana.

On peut admettre d'une manière générale que la communauté internationale fit confiance au caractère logique et raisonnable des accords d'Arusha. Elle nourrissait l'espoir qu'une solution serait trouvée à cette situation difficile, sans se rendre compte de la fragilité des accords en question. Les violations des droits de l'homme

qui eurent lieu entre temps ne laissent guère de place à l'optimisme. Dans le courant de l'année 1993, le monde apprit que des milliers de Tutsi et d'opposants hutu avaient été torturés et massacrés entre 1990 et 1993. Le FPR fut également accusé d'avoir violé les droits de l'homme. On découvrit en particulier le rôle joué par les milices des partis, lesquelles donnaient aux atrocités un caractère en quelque sorte privé qui semblait dégager la responsabilité du gouvernement. Ces milices avaient été créées dans les milieux du gouvernement et de ses alliés. Il y avait également peu à espérer du renforcement massif de l'armée gouvernementale, qui passa d'à peine 7000 hommes en 1990 à 30 000 en 1992. La raison en était la crainte inspirée par l'armée du FPR.

En octobre 1993 l'ONU avait bien envoyé au Rwanda à la fois une mission de conseillers et des troupes, mais cela ne suffit pas à mettre fin aux désordres intérieurs du pays. La presse et la radio ajoutèrent au désarroi général par des tirades haineuses contre les Tutsi et les opposants hutu. Ces agressions verbales étaient dirigées contre "Arusha", donc également contre tous les Hutu modérés qui se montraient favorables aux accords. La spirale de la violence se poursuivit en dépit de la présence onusienne (2500 personnes de 24 pays).

Le 6 avril 1994, l'avion transportant le président Habyarimana et le président Ntaryamira du Burundi fut abattu au moment d'atterrir à Kigali. Dans les heures suivantes commencèrent à Kigali des massacres qui, jusqu'au 8 avril, provoquèrent la mort de politiciens d'opposition et de centaines de Tutsi auxquels on attribuait la responsabilité de l'attentat.

Ce déchaînement de violence provoqua l'arrivée d'unités du FPR provenant du nord démilitarisé du pays. Le gouvernement intérimaire, dont la légitimité était contestée par le FPR, quitta la capitale le 11 avril en direction de Gitarama.

La mort de dix soldats belges durant les premières heures du massacre décida le gouvernement belge à retirer le reste de ses soldats, également menacés. Cette nouvelle eut pour conséquence une remise en question générale de la présence onusienne, dont les troupes étaient alors affectées à l'évacuation des étrangers du Rwanda. Par leur résolution 912 du 21 avril, les Nations Unies réduisirent leur engagement à 270 personnes. Cela fut interprété au Rwanda comme un aveu d'incapacité de l'ONU à protéger la vie des Rwandais menacés en dehors de Kigali. Le génocide se donna ainsi libre cours dans le pays.

Après le 12 avril, alors qu'environ dix mille personnes avaient été assassinées à Kigali, des organisations d'entraide et des journalistes commencèrent à parler d'exterminations massives de Tutsi dans la partie du pays encore contrôlée par le gouvernement intérimaire. Ce n'est pas seulement sous l'influence de la RTLM (Radio/Télévision Libre des Mille Collines) du clan Habyarimana que les coupables avaient acquis la conviction qu'il fallait massacrer tous les Tutsi pour assurer la survie des Hutu; beaucoup d'intellectuels hutu poussèrent également au génocide.

Après les succès militaires du FPR - la capitale fut conquise le 4 juillet -, le gouvernement intérimaire s'enfuit à mi-juillet 1994 au Zaïre, d'où il menaça de mort tous les Rwandais qui ne le suivrait pas. Le 17 juillet, le FPR nomma Pasteur Bizimungu président de la République du Rwanda; tous les Rwandais furent invités à revenir au pays.

Selon l'estimation de l'ONU, jusqu'à fin septembre plus de deux millions de Hutu s'étaient enfuis dans les pays environnants, soit 1,3 million au Zaïre, 500 000 en Tanzanie et 270 000 au Burundi.

Les massacres perpétrés au cours de la même période avaient fait près d'un million de victimes, toujours selon les estimations de l'ONU.

### **3.3. La croissance économique de 1962 à 1988**

Après l'indépendance et pendant 25 ans, le pays a connu une croissance soutenue. Elle a été suivie d'une grave crise; après quelques années de difficulté, elle a éclaté en 1989. Le redressement n'a pu se faire en raison des événements dramatiques qui se sont déroulés à partir de 1990.

#### **3.3.1. La situation au moment de l'indépendance (1962)**

Au moment de l'indépendance, le pays est essentiellement rural et agricole. Les Allemands l'ont considéré comme un réservoir de main d'oeuvre pour l'Afrique de l'Est, les Belges ont développé un peu d'industrie à Bujumbura pour le Rwanda-Burundi, où, en 1960 sur 152 sociétés, 24 seulement sont localisées au Rwanda. L'industrie est donc pratiquement absente du Rwanda.

La révolution de 1959, en écartant le régime féodal, a permis une redistribution des terres et une expansion de l'agriculture. Plus de 90% de la population vit de l'agriculture, laquelle fournit 70% du produit national. Près de 75% des produits vivriers sont auto-consommés, le reste fait essentiellement l'objet d'échanges locaux.

A côté de l'économie d'autosubsistance, la culture du café a pris une certaine ampleur, mais, imposée par le pouvoir colonial, elle chute après l'indépendance pour reprendre une tendance ascendante après quelques années. Des mines, notamment d'étain, sont exploitées de manière très artisanale. Elles ne survivront pas à la chute des cours mondiaux en 1984.

L'urbanisation est très faible (0,9% en 1953/54) et le restera, la loi restreignant les déplacements internes de population. A l'indépendance, Kigali, qui avait 3000 habitants en 1955, est encore un gros village. L'infrastructure est encore très faible aussi bien sur le plan des constructions que sur celui des institutions et de l'organisation.

Du fait du manque de formation et des migrations dues à la révolution sociale de 1959, le Rwanda manque presque totalement de cadres.

Dans un pays où prédomine l'autosubsistance et où les communications sont difficiles, les commerçants, étrangers pour la plupart, gèrent des flux d'échange peu importants mais jouissent d'écarts de prix appréciables. Le niveau de revenu du Rwanda est l'un des plus bas du monde.

### 3.3.2. Les facteurs de la croissance économique

Durant les deux décennies qui ont suivi l'indépendance, la croissance économique du Rwanda a souvent été donnée en exemple.

En fait si, statistiquement, la croissance a été relativement continue et a concerné toute l'économie, au-delà de l'apparence on trouve des processus de développement qui ne se sont pas véritablement intégrés.

Quatre facteurs principaux ont entraîné chacun un certain développement:

- la lutte pour la subsistance
- la dynamique des exportations
- les aides extérieures
- la politique gouvernementale.

a) La lutte pour la subsistance est venue du rythme soutenu de la croissance démographique. La population, de 2,9 millions lors de l'indépendance, a atteint 7,2 millions fin 1993 malgré un nombre élevé d'émigrants qui ont quitté le pays pour des raisons économiques ou politiques. La lutte pour la subsistance a été surtout celle des paysans, soutenus occasionnellement dans leur effort par le gouvernement, les Eglises, ou la coopération étrangère.

b) La dynamique des exportations est venue des efforts entrepris par la Belgique dès 1921 pour implanter des cultures d'exportation. Moyennant une certaine contrainte, les exportations du café se développent dès les années trente. Elles sont accompagnées de celles du coton, du pyrèthre, du quinquina. Lors de l'indépendance, un recul est survenu, mais le café était trop intégré dans l'équilibre économique des campagnes pour ne pas reprendre son ascension, accompagné plus tard de celle du thé.

Les mines ont poursuivi une expansion incertaine pendant les deux premières décennies de l'indépendance.

c) Les aides extérieures sont venues d'organisations financières internationales, de coopérations nationales et d'organisations non gouvernementales (surtout des Eglises). Si certaines aides ont contribué au fonctionnement d'écoles, d'hôpitaux, voire de l'administration au cours des premières années, elles sont allées principalement à l'assistance technique (experts étrangers) et à l'investissement. Ces apports extérieurs ont eu deux effets:

- ils ont augmenté la capacité productive de l'économie rwandaise,
- mais de manière plus immédiate, ils ont impliqué un afflux de devises et une distribution de revenu.

Si le premier effet est souvent incertain (tel l'impact de nouvelles routes sur les activités productives), le second se fait immédiatement sentir.

Le montant total de l'aide extérieure, qui était de moins de 20 millions de dollars par an avant 1970, est monté de 60 à 100 millions de 1975 à 1980 et à un maximum de 150 millions avant que la guerre n'entraîne des actions d'urgence. La hausse a été particulièrement forte dans la seconde moitié des années septante; c'est alors que toutes les coopérations se pressaient au Rwanda pour les raisons évoquées au ch. 4.1 et que l'aide extérieure a atteint un montant comparable aux recettes ordinaires de l'Etat ou à la valeur totale des exportations. Les dépenses d'investissement et

d'assistance technique sont source de revenus qui entraînent à leur suite des cascades de revenus surtout dans l'économie urbaine. Par contre, l'aide diminue la stimulation à la production en donnant les moyens d'importer.

d) La politique gouvernementale devait jouer un rôle crucial dès l'indépendance. Dans une économie à peine monétarisée, pratiquement sans industrie, à la merci de commerçants étrangers et sans structures organisationnelles, le gouvernement se devait de:

- mettre en place les institutions nécessaires (système politique, monnaie, banques, services publics),
- soutenir les amorces de croissance susmentionnées,
- intervenir directement en cas de défaillance des autres acteurs du développement,
- assumer la cohérence des actions entreprises en vue d'augmenter une dynamique de croissance,
- mettre en place les infrastructures nécessaires à la santé et à l'éducation et assurer leur fonctionnement.

Mais le manque de ressources humaines et matérielles entravait son action. Le rôle de l'Etat dans la croissance s'est surtout manifesté dans:

- la rigueur des politiques financière et monétaire et celle de l'organisation de ses services, qui ont attiré les coopérations étrangères et facilité la mise en place des infrastructures,
- des investissements industriels relativement importants dès le deuxième plan,
- des interventions ponctuelles en faveur de l'agriculture,
- le drainage des revenus monétaires de l'agriculture pour financer une amorce d'économie urbaine et moderne.

### **3.3.3. Les voies de la croissance économique**

Les facteurs de croissance indiqués ci-dessus ont entraîné trois développements principaux:

- l'extension des cultures vivrières et de l'artisanat rural,
- le développement des cultures d'exportation et de la valorisation industrielle de ces produits,
- le développement d'un secteur urbain restreint administratif, commercial et industriel.

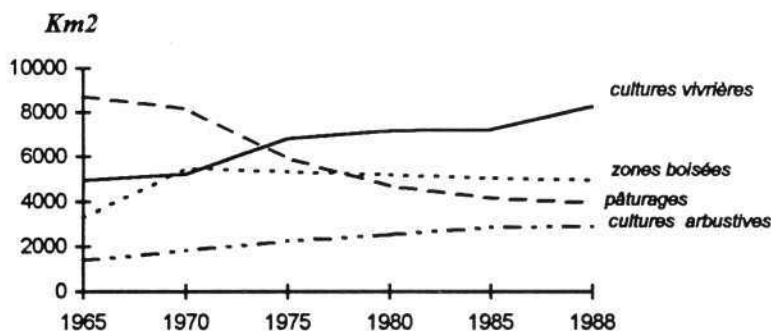
#### **3.3.3.1. L'extension des cultures vivrières et de l'artisanat rural**

L'équilibre entre population et subsistance, maintenu autrefois par les maladies, les sécheresses et les famines, est devenu préoccupant dès les années cinquante. La croissance démographique n'a cessé de mettre au défi la production agricole. De 3,1% l'an de 1965 à 1973, elle a atteint 3,4% de 1973 à 1980 et 3,3% de 1980 à 1988. Si, dès l'indépendance, le gouvernement a fait de l'autosuffisance alimentaire un objectif prioritaire, les actions qu'il a entreprises (recherches sur les cultures vivrières, moniteurs agricoles, aménagement du sol, création de paysannats) n'ont eu que des effets ponctuels par rapport à l'initiative et à l'ingéniosité des paysans. Par

exemple, en 1986, ce sont 6% des dépenses totales de l'Etat qui ont été affectées à l'agriculture, mais de ce montant 80% sont allés à des travaux d'infrastructure et de fonctionnement des services. 34% des crédits bancaires sont allés à l'agriculture en 1988, mais les neuf dixièmes de ces crédits ont servi à financer la commercialisation du café. De 1966 à 1982, la production vivrière a crû au rythme de 4,7% l'an pour plafonner ensuite.

En fait, le développement de l'économie rurale de 1962 à 1988 n'en a guère modifié les structures. Les outils, les technologies ont peu changé. La diffusion de nouvelles cultures (manioc, pommes de terre, riz, soja) a permis d'accroître quelque peu la production et d'améliorer l'équilibre alimentaire, mais pour l'essentiel c'est un développement extensif des cultures qui a permis de maintenir l'équilibre alimentaire. De 1961-65 à 1988, les superficies cultivées ont passé de 25,5% de la superficie totale à 44,9% au détriment des pâturages et des zones boisées, qui passent respectivement de 34% à 16% et de 23% à 20%. Les rendements agricoles n'ont pas augmenté, mais la double (voire triple) culture ou l'association culturale se sont accrues et ont permis de compenser dans une certaine mesure l'effet des partages successoraux sur les lopins familiaux. En fin de période, un quart des exploitants agricoles disposent de moins d'un demi hectare et la moitié de moins d'un hectare.

Tableau 3-11 : Occupation du sol



Source : Africa Today, 1991 p. 1541

La production agricole est consacrée pour 84% à l'autosubsistance; la vente de produits vivriers se fait pour les trois quarts sur les marchés locaux; elle consiste principalement en bière de banane, dont l'importance est grande pour assurer un gain monétaire minimal en cas de nécessité et constitue 45% des revenus monétaires, voire 70% à 100% pour les plus pauvres. Seul, un quart des ventes (principalement le café) se fait à l'extérieur de la colline et lui assure un pouvoir d'achat. A l'échelle nationale, ce ne sont guère plus de la moitié des paysans qui peuvent réaliser de telles ventes. Les revenus monétaires du paysan (vente de bétail et salaires occasionnels compris) sont uniformément faibles; selon l'enquête nationale de 1988: 11 763 FRW par personne et par année (225 Fr.s). Pour la plupart des ménages, c'est le minimum nécessaire pour assurer la survie (habillement, outils, sel). Peu nombreuses sont les familles qui disposent d'un revenu monétaire suffisant pour accumuler une épargne et non seulement mettre de l'argent de côté pour faire face à des difficultés

temporaires. Dans l'ensemble, on ne peut dégager de stratégie d'investissement, hormis l'investissement en travail et l'achat de tôles, de portes et de fenêtres.

Donc durant 25 ans de croissance, l'agriculture est restée essentiellement d'autosubsistance, avec de faibles ventes à l'extérieur de la colline et une très faible capacité d'achat; elle est restée sans liens avec l'économie urbaine, et à peine capable d'assumer le risque d'innovations.

### 3.3.3.2. Le développement des cultures d'exportation et la valorisation industrielle de ces produits

Les exportations du Rwanda ne consistent pratiquement qu'en produits du sol. Au moment de l'indépendance, les mines y apportaient une contribution non négligeable. Pendant deux décennies, l'apport des mines (principalement: étain et wolfram) au développement du Rwanda a été important: plus d'un tiers des exportations vers 1970, près de 3% du PIB et presque 10 000 emplois. Une forte hausse du cours de l'étain à partir de 1976 a quadruplé la valeur des exportations minières et l'a faite monter de 9% à 26% du total. Mais la situation s'est brutalement détériorée quand les accords sur l'étain, qui en avaient trop soutenu le prix, ont été rompus en 1985. La société minière, qui avait accru excessivement ses charges, est tombée en faillite. Les projets de redémarrage n'ont pas abouti, si ce n'est temporairement en 1988.

Le rôle du café dans la croissance est primordial; c'est le premier produit d'exportation. Sa production, de 12 000 tonnes à l'indépendance, est montée à 40 000 tonnes. La production de thé est plus concentrée géographiquement et plus tardive; elle est devenue importante après 1970 et a atteint plus de 10 000 tonnes. Les productions de coton, de pyrèthre et de quinquina sont restées faibles et fluctuantes, alors que les exportations de café représentaient deux tiers du total.

*Tableau 3-12 : Valeur des exportations (moyennes annuelles), millions de FRW*

	1966/70	1971/75	1976/80	1981/85	1986	1987	1988	1989
Café	939	1952	7236	7839	13903	8350	7125	5164
Thé	-	242	879	1573	493	1202	1365	1905
Minerais	620	929	2282	1453	257	78	30	541

Source : - Ministère des finances et de l'économie du Rwanda, L'économie rwandaise: 25 ans d'efforts, p. 58  
- Banque mondiale, 1991

Le rôle de ces produits d'exportation dans la croissance est important du fait que:

- ils sont une source de revenus monétaires essentielle au développement des circuits d'échanges internes. Cela est particulièrement vrai du café, produit par plus de 700 000 planteurs, auxquels il assure plus du quart de leur revenu monétaire (7% pour les autres cultures industrielles),
- en période de cours mondiaux élevés, la stabilisation des prix aux producteurs par l'Etat dégage un surplus qui contribue largement au financement des dépenses de fonctionnement et d'investissement de ce dernier, au risque pour

l'Etat de devoir verser des sommes importantes aux producteurs en cas de baisse des cours mondiaux,

- hormis la coopération internationale, ils sont pratiquement la seule source de devises du pays.

Pourtant, les revenus des productions agricoles d'exportation n'ont pas entraîné de changement significatif des structures du monde rural. Avec un appui important de l'Etat, la culture du café s'est largement diffusée, mais malgré les apports dont elle a bénéficié et les revenus qu'elle a assurés dans les campagnes, elle n'a pas conduit à une modernisation de l'agriculture. Il est vrai que la structure des prix rendait certaines cultures vivrières parfois plus rentables (même sans appui de l'Etat) et elles sont restées d'autant plus concurrentes des cultures d'exportation que la pression démographique augmentait la demande de vivres.

Les revenus des cultures d'exportation ont peut-être davantage contribué à l'expansion de l'économie urbaine, qui n'aurait guère été possible sans le drainage des revenus d'exportation par l'Etat et les commerçants et sans les devises qu'elles rapportaient.

### **3.3.3.3. Le développement d'un secteur urbain: administratif, commercial et industriel**

Le secteur urbain s'est très peu développé au Rwanda: phénomène culturel, politique étatique ou manque d'opportunités économiques? Kigali n'a guère dépassé 200 000 habitants et les autres villes ne sont que des bourgades: l'urbanisation n'a pas dépassé 5% de la population.

Les bases économiques de cette croissance urbaine, ce sont premièrement les activités de l'Etat et des administrations, qui concentrent en ville le produit de l'impôt; c'est le développement des activités commerciales notamment l'import-export grâce aux exportations agricoles et minières; ce sont enfin les dépenses des coopérations extérieures. Les infrastructures urbaines ont coûté à l'Etat 40% de son budget de développement.

La croissance industrielle comporte de fait trois composantes très distinctes:

- les activités artisanales souvent intégrées à l'économie rurale, notamment le brassage des bières de banane et de sorgho (47% de la production industrielle en 1980),
- la valorisation des produits agricoles d'exportation, qui s'est développée rapidement mais dont la croissance est étroitement dépendante des cultures correspondantes (6% de la production industrielle en 1980),
- la production de biens de grande consommation pour le marché local (47% de la production industrielle en 1980). L'absence d'une telle production au moment de l'indépendance assurait un certain potentiel de croissance - certes limité par l'exiguïté du territoire et par le faible rythme d'expansion de la demande commerciale dans le pays. Le monde paysan manque de revenu monétaire et la bourgeoisie urbaine a une demande trop diversifiée pour que la production nationale puisse y répondre. Par ailleurs, cette industrie, mise en place pour substituer des productions nationales aux importations, donne peu de valeur ajoutée aux biens



intermédiaires qu'elle importe. Elle renforce l'importation plus qu'elle ne s'y substitue.

**Tableau 3-13 : Production industrielle 1989**

	Production Mn FRW	Valeur ajoutée Mn FRW	Emploi
Bières artisanales	21 480	6796	12 185
Traitement thé et café	8 274	849	2 550
Production industrielle pour le marché local			
= industries alimentaires	8194	4400	3360
= autres	4563	2361	14 300
Total	42 484	14 406	32 395

Source: F. Bézy, L'évolution économique et sociale du Rwanda, p. 24

La production industrielle a démarré lentement; le gouvernement est intervenu pour l'accélérer en se faisant investisseur dès le deuxième plan quinquennal (1977-81) et en la protégeant malgré la protection naturelle due à la distance des ports maritimes. En 1985, les entreprises publiques et paraétatiques produisent un tiers de la production industrielle moderne.

A la fin de la période de croissance (1988), il existe quatre-vingt à cent entreprises employant plus de trente personnes. Les industries modernes fournissent 35 à 40% de la valeur ajoutée manufacturière et 14 000 emplois.

Le secteur commercial s'est développé à un rythme nettement supérieur à celui de la production. Cela est normal dans une économie en voie de monétarisation et d'ouverture vers l'extérieur. L'économie rurale étant restée largement d'autosubsistance et les activités commerciales concernant surtout l'import-export, on peut se demander si l'enrichissement des commerçants ne s'est pas fait d'une certaine manière au détriment des producteurs nationaux - ce qui a provoqué une tension sociale accrue autour de ces activités. Selon les comptes nationaux, dans la branche: commerce, restaurants, hôtels, l'excédent net d'exploitation représente 87% de la valeur ajoutée en 1978, 75% en 1986.

Les investissements sociaux ont connu un essor rapide dès l'indépendance. Cet effort s'est poursuivi sous la deuxième république; le gouvernement a cherché à intensifier la couverture médicale et à développer la formation par la création d'écoles et de centres médicaux.

Le développement des activités gouvernementales et administratives et des services publics (notamment éducation-santé) s'est fait pour l'investissement au rythme des apports extérieurs de capitaux et pour le fonctionnement à celui des recettes fiscales. Cela ne pouvait aller sans décalages ni tensions, compte tenu surtout des fluctuations des recettes de l'Etat, qui dépendaient très fortement de celles des marchés d'exportation.

### 3.3.4. L'aboutissement de la croissance

L'évolution de l'économie rwandaise de 1962 à 1988 a été jugée très satisfaisante. Dans ses rapports la Banque mondiale estime surprenant que "malgré des contraintes considérables, le taux de croissance économique du Rwanda durant les années septante ait été un des plus élevés d'Afrique" (1983), que "malgré des contraintes formidables le taux de croissance économique moyen depuis l'indépendance (juillet 1962) ait été très haut (6%) soit près du double du taux moyen de l'Afrique sub-saharienne durant cette période" (1986). Elle ajoute: "L'approche rwandaise du développement économique et social pouvait être considérée comme un succès" (1989). "Le peuple rwandais et son administration publique travaillent dur. Durant les années soixante et septante, le Rwanda a suivi une politique financière prudente et l'intervention du gouvernement dans l'économie était sélective et généralement limitée. Le résultat en fut une hausse soutenue du revenu par tête et un taux d'endettement des plus faibles de l'Afrique" (1991).

Cette croissance peut être résumée par le tableau 3-14 et le graphique 3-15:

*Tableau 3-14 : Evolution du produit intérieur brut*

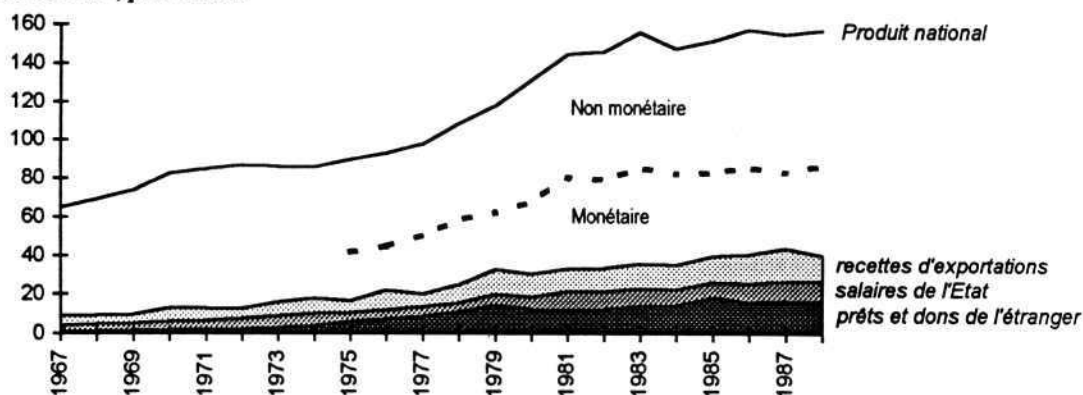
	1970	1975	1980	1985	1989
PIB (prix constants 1985), Md de FRW	115,0	124,0	153,7	173,7	184,0
PNB par tête, FRW	31 250	29 500	29 750	28 450	26 300
Structure du PIB (en %) :					
agriculture	62	49	46	42	40
mines	2	2	2	0	0
industrie manufacturière	4	12	15	14	13
bâtiment, travaux publics	3	4	4	9	7
commerce, restaurants, hôtels	10	14	15	12	13
services	3	4	8	7	8
autres	16	15	10	16	19

Sources: FMI, Statistiques Financières Internationales 1993

United Nations, National Accounts Statistics 1983, 1992

Tableau 3-15 : Sources de revenus

Md de FRW, prix de 1987



Source: Banque mondiale, estimation

Le tableau 3-15 révèle l'importance de l'économie non monétaire et surtout le fait que la création de revenus par les exportations, les dépenses publiques et les apports de capitaux de l'étranger n'ont engendré dans le pays qu'un montant très faible de revenus induits. C'est là un signe révélateur du manque de dynamisation de l'économie globale par les efforts de développement.

Mais ce processus de croissance conduisait aussi inéluctablement à des situations de blocage et d'incertitude:

- blocage du processus de croissance de l'agriculture, faute de terres, annoncé dès les années cinquante, mais repoussé d'année en année jusqu'au milieu des années quatre-vingt. La production de nourriture par habitant a augmenté de 29% de 1968 à 1983 pour retomber ensuite à un niveau inférieur à celui de 1968,
- incertitudes venant du manque de diversification des exportations (surtout depuis que les mines ne semblent plus rentables) et de la très grande dépendance de l'économie urbaine et des revenus monétaires ruraux de deux produits d'exportation,
- besoin d'importations croissant, indépendamment des recettes d'exportation: l'économie urbaine et industrielle a un besoin croissant de biens intermédiaires, énergétiques, alimentaires (vu le manque d'intégration des campagnes dans les circuits monétaires), d'investissement (transports, équipements) indépendamment de la faculté du monde rural à accroître ses exportations de matières premières,
- déséquilibres financiers dus à la répercussion sur les recettes de l'Etat des fluctuations des exportations et de leur prix: 40% des recettes de l'Etat viennent des impôts et taxes sur le commerce extérieur,
- la dynamique du monde rural et agricole n'a été que quantitative et ne l'a pas transformé au point d'établir un lien de complémentarité entre ville et campagne,
- danger du financement durable du secteur public par le revenu tiré de la commercialisation des produits agricoles,
- coût d'un secteur industriel mis en place au prix d'un soutien massif de l'Etat. En 1986/87, les transferts de l'Etat à dix-sept entreprises industrielles représentent 7% de toutes les recettes de l'Etat.

Si vingt-cinq ans de développement semblent aboutir à une telle impasse, cela est dû pour une bonne part au manque d'intégration du processus de développement lui-

même. Comme il apparaît au ch. 3.3.2, des facteurs de croissance différents ont agi simultanément, mais non conjointement. Entre la dynamique du monde rural, la construction d'infrastructure favorisée par les bailleurs de fonds, l'expansion de l'économie urbaine, le développement des services publics et sociaux par l'Etat, la convergence a manqué, les effets d'entraînement ont été trop faibles.

## **4. La coopération de la Suisse au développement du Rwanda**

### **4.1. L'évolution de la coopération avec le Rwanda**

#### **4.1.1. L'ensemble des coopérations**

Il n'est pas possible de juger de l'opportunité et de l'efficacité des projets de la coopération suisse sans les insérer dans le contexte:

- de l'ensemble des coopérations
- de la politique de développement du pays.

Il s'agit ici des projets de coopération au développement, non de ceux qui ont eu pour objet de surmonter la crise économique ou politique.

A l'indépendance (1962), il n'y avait guère de structures institutionnelles et la Belgique, ancienne métropole, se devait de soutenir la mise en place des structures nécessaires à la gestion et au développement du pays. De 1962 à 1965, elle a dépensé l'équivalent de 62 millions de francs suisses surtout sous forme d'assistance technique, pour le développement des transports, pour l'enseignement dans le pays et en Belgique et dans une moindre mesure pour l'agriculture, la santé publique et le développement communautaire.

L'Allemagne est intervenue dès 1965 (radio et route de l'aéroport de Kigali).

Les Etats-Unis ont pris en charge l'approvisionnement de Kigali en eau potable, des projets d'enseignement et un appui à la police.

Le Canada a soutenu la création de l'Université nationale dès 1963.

La France est intervenue dès 1962 surtout par la mise à disposition d'experts, de professeurs et de bourses et par une aide financière.

La Suisse a signé son premier accord en octobre 1963 pour soutenir une coopérative commerciale (Trafipro). La même année elle a commencé de financer un conseiller à la Présidence et l'année suivante elle lançait un projet de développement rural (Kibuye) et apportait une aide à un collège créé par une mission. Jusqu'en 1971, elle ne s'est guère engagée dans d'autres projets.

Les organisations internationales ont mis des experts à disposition dans leurs domaines respectifs. Le Fonds spécial des Nations Unies a signé un accord en 1964 pour financer des projets de construction. La Communauté européenne intervenait déjà avant l'indépendance; elle s'est tournée surtout vers l'amélioration de l'agriculture.

Au cours de la période 1965-69, l'aide extérieure totale s'est élevée à 6512 millions de FRW (284 Mn de Fr.s). Presque la moitié est allée au fonctionnement, surtout de l'enseignement (1462 Mn, soit 46% des dépenses d'enseignement) de la santé (500 Mn, soit 47% des dépenses

de santé). La part de la Belgique a été prépondérante (53%), celle de la Suisse de 7,6%. L'autre moitié de l'aide extérieure est allée aux investissements (3024 Mn). La part principale était assurée par la Belgique (45%) et par la Communauté européenne (27%), la Suisse participant pour 3,2%. C'est surtout l'agriculture qui a bénéficié de ces crédits.

Si, dans les années soixante, la coopération étrangère est restée relativement modeste et largement orientée vers le fonctionnement des institutions et des services publics, les années septante ont constitué la décennie favorable et à la croissance et à la coopération extérieure. La croissance a connu un rythme soutenu (4%); quant à la coopération, elle a explosé; comme le montre le tableau 4-1, elle est passée de 22,7 millions de dollars en 1970 à 46,5 en 1974, à 91,7 en 1975 et à 155,6 en 1980. Faut-il rappeler qu'à partir de 1974 de nombreux pays africains voient leur développement perturbé par la crise des pays industriels et les fluctuations des cours de leurs produits d'exportation; les troubles politiques, la corruption ne manquent pas; le Rwanda, lui, apparaît comme le partenaire sérieux avec qui il fait bon travailler. De nouveaux partenaires interviennent: la Chine dès 1972, la Banque mondiale à travers sa filiale IDA (Association internationale de développement) accroît ses prêts à partir de 1973-74, la Belgique, la France, l'Allemagne, la Suisse augmentent sensiblement leurs contributions entre 1974 et 1980. Le tableau 4-1, en dollars, fait toutefois quelque peu illusion à cause de la dépréciation du dollar. En 1984, le nombre total des coopérants étrangers était de sept cents.

De 1980 à 1985 le volume de l'aide au développement stagne, ce qui ajoute aux difficultés du pays, dont les recettes caféières sont retombées après la flambée de 1979. Des aides conjoncturelles (Stabex, soutien à la balance des paiements, voir ch.5.2.) ont accru le montant de l'aide à la fin des années quatre-vingt.

Ainsi, la coopération internationale a joué au Rwanda un rôle particulièrement important. Si l'on prend le montant total de l'aide selon la définition de l'OCDE (tableau 4-1), dès 1978, l'aide dépasse le montant des exportations. Dès 1985, elle dépasse 10% du PIB, et même 20% en 1992. En 1978-80, elle est aussi élevée que l'ensemble des investissements réalisés dans le pays ou que les recettes fiscales de l'Etat. C'est dire que les investissements publics sont financés très largement de l'extérieur, notamment dans l'agriculture et l'infrastructure (en moyenne deux tiers). De plus, la part de l'Etat vient largement des fonds en francs rwandais (fonds de contrepartie) provenant d'aide alimentaire ou d'aide à la balance des paiements, fonds que souvent il cogère avec le pays donateur (Belgique notamment).

L'aide extérieure consiste principalement en dons, car il était évident dès l'indépendance que le pays ne pourrait rembourser des prêts; pourtant, en France parallèlement aux dons venant du Ministère de la coopération, la Caisse française du développement a consenti des prêts et la Banque mondiale, qui ne peut faire de dons, a consenti seulement des prêts IDA, c'est-à-dire à très faible taux d'intérêt. Par ailleurs, le gouvernement a contracté des prêts à l'étranger, surtout au cours des années quatre-vingt, pour surmonter les crises qu'ont engendrées les fluctuations des marchés de ses exportations.

Tableau 4-1 : Rwanda - aide extérieure, en millions de dollars selon les définitions du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE

Années	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Aide bilatérale :</b>																									
Belgique	9,7	12,1	13,8	14,6	17,0	16,1	26,0	26,4	28,4	34,9	35,1	35,8	30,8	27,1	20,6	20,6	21,0	27,6	34,3	30,8	25,1	43,2	56,1	48,1	39,5
- dont coop. techn.	...	...	...	...	...	...	...	...	0,2	0,3	...	...	17,3	15,5	13,6	13,8	13,9	17,0	24,1	15,9	17,4	19,0	...	...	...
France	0,7	1,2	1,2	1,6	3,0	5,2	11,9	7,5	6,9	9,2	11,7	15,8	20,0	13,2	9,2	8,8	15,4	19,0	41,6	23,9	15,9	32,2	37,6	9,8	30,4
- dont coop. techn.	...	...	...	...	...	...	...	...	0,1	0,0	0,0	...	5,9	0,1	6,1	5,4	5,0	7,0	8,2	7,9	7,2	8,4	...	...	...
- dont prêts	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0,2	0,3	4,6	11,4	2,6	1,4	2,1	7,5	10,0	20,6	11,5	6,0	2,5	...	...	...
Allemagne	1,0	1,0	1,6	2,0	2,0	3,5	5,4	8,6	12,2	12,3	18,2	16,7	18,9	25,2	23,6	20,3	24,8	18,8	22,1	23,3	30,7	33,0	44,5	46,3	41,6
- dont coop. techn.	...	...	...	...	...	...	...	...	0,1	0,1	0,1	0,1	9,4	8,4	9,3	8,2	9,5	12,6	16,7	17,1	18,7	21,8	...	...	...
Pays Bas	...	0,3	1,0	0,7	0,4	0,8	0,5	1,0	1,6	2,0	3,8	4,6	3,2	4,3	5,5	4,2	3,0	9,3	6,8	8,5	7,1	10,5	3,1	6,6	9,3
- dont coop. techn.	...	...	...	...	...	...	...	...	0,0	...	...	...	2,0	1,8	1,5	1,2	2,2	1,9	2,5	2,8	3,2	3,7	...	...	...
Suisse	0,8	0,7	0,9	1,4	1,9	1,8	2,2	2,1	1,4	6,5	4,4	5,2	7,7	9,3	7,4	7,3	8,4	10,3	9,4	12,8	9,1	10,2	17,1	13,8	20,2
- dont coop. techn.	...	...	...	...	...	...	...	...	1,0	...	1,0	1,0	1,8	3,4	2,2	3,0	2,3	3,6	3,2	3,3	...	...	...	...	...
Autres	1,9	2,3	2,2	2,8	1,6	4,0	16,6	12,4	14,7	13,6	16,2	19,9	22,3	21,7	39,6	38,4	40,7	51,5	39,5	53,2	53,2	54,6	80,7	61,6	57,5
<b>Total</b>	<b>14,1</b>	<b>17,6</b>	<b>20,7</b>	<b>23,1</b>	<b>25,9</b>	<b>31,4</b>	<b>62,6</b>	<b>58,0</b>	<b>65,2</b>	<b>78,5</b>	<b>89,4</b>	<b>98,0</b>	<b>102,9</b>	<b>100,8</b>	<b>105,9</b>	<b>99,6</b>	<b>113,3</b>	<b>136,5</b>	<b>153,7</b>	<b>152,5</b>	<b>141,1</b>	<b>183,7</b>	<b>239,1</b>	<b>186,2</b>	<b>198,5</b>
<b>Aide multilatérale :</b>																									
CEE	2,4	2,9	3,3	3,6	7,0	6,4	16,8	8,1	11,1	22,6	24,1	21,4	19,5	17,1	8,8	15,4	11,7	19,4	20,6	39,1	32,5	32,5	21,4	82,5	36,0
B. mondiale : IDA	...	0,1	0,2	0,9	2,4	4,5	4,6	8,3	9,4	6,5	10,9	10,2	7,8	2,4	17,9	23,3	29,2	36,3	38,4	24,0	26,0	21,0	47,0	29,9	36,6
Autres	...	2,1	2,0	2,1	3,3	4,2	7,7	5,8	9,8	16,3	24,3	26,0	23,3	23,4	27,0	23,8	31,6	25,1	42,0	48,1	36,2	44,5	58,9	52,8	81,0
<b>Total</b>	<b>3,7</b>	<b>5,1</b>	<b>5,5</b>	<b>6,6</b>	<b>12,7</b>	<b>15,1</b>	<b>29,1</b>	<b>22,2</b>	<b>30,3</b>	<b>45,4</b>	<b>59,3</b>	<b>57,6</b>	<b>50,6</b>	<b>52,9</b>	<b>53,7</b>	<b>62,5</b>	<b>72,5</b>	<b>80,8</b>	<b>101,0</b>	<b>111,2</b>	<b>94,7</b>	<b>98,0</b>	<b>127,3</b>	<b>165,2</b>	<b>153,6</b>
- dont coop. techn.	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	12,6	19,1	13,4	13,6	19,2	14,3	17,0	24,4	19,3	21,5	...	...	...
- dont prêts	...	...	0,2	0,9	2,4	5,5	6,7	8,7	12,3	17,0	27,0	26,9	18,2	14,9	27,2	34,2	36,3	47,1	65,2	50,1	42,1	41,1	...	...	...
<b>Total Mn de \$</b>	<b>17,8</b>	<b>22,7</b>	<b>26,2</b>	<b>29,7</b>	<b>38,6</b>	<b>46,5</b>	<b>91,7</b>	<b>80,2</b>	<b>95,5</b>	<b>123,8</b>	<b>148,6</b>	<b>155,6</b>	<b>153,5</b>	<b>153,7</b>	<b>159,5</b>	<b>162,1</b>	<b>185,8</b>	<b>217,4</b>	<b>254,8</b>	<b>263,7</b>	<b>235,8</b>	<b>281,7</b>	<b>366,4</b>	<b>351,5</b>	<b>352,1</b>
<b>Total Mn de Frs</b>	<b>77,8</b>	<b>99,3</b>	<b>108,3</b>	<b>113,4</b>	<b>122,2</b>	<b>138,5</b>	<b>236,7</b>	<b>200,5</b>	<b>229,5</b>	<b>221,4</b>	<b>247,0</b>	<b>260,7</b>	<b>301,5</b>	<b>312,0</b>	<b>334,8</b>	<b>380,9</b>	<b>456,5</b>	<b>391,1</b>	<b>380,0</b>	<b>385,9</b>	<b>385,7</b>	<b>391,3</b>	<b>525,4</b>	<b>494,3</b>	<b>520,3</b>
Part de la Suisse, en %	4,5	3,1	3,4	4,7	4,9	3,9	2,4	2,6	1,5	5,3	3,0	3,3	5,0	6,1	4,6	4,5	4,5	4,7	3,7	4,9	3,9	3,6	4,7	3,9	5,7

Source : OCDE, Répartition géographique des ressources financières

Tableau 4-2 : Rwanda - coopération extérieure par secteurs pour l'année 1988, en Mn de dollars selon les définitions du PNUD

	Total de l'aide	Aide multilatérale				Aide bilatérale						Autres
		B.M. <sup>(1)</sup>	CEE	FAD <sup>(2)</sup>	PNUD	Belgique	Canada	France	RFA	Suisse	USA	
Affaires politiques	0,1	-	-	-	-	0,1	-	-	-	-	-	-
Développement général politique et planification	23,4	3,1	2,5	4,0	1,3	2,6	1,8	1,1	2,5	1,8	2,2	0,5
Ressources naturelles	4,2	2,4	0,8	-	0,1	0,5	-	0,1	0,2	-	-	0,1
Agriculture, forêts, pêche	41,2	12,9	0,8	1,0	2,3	2,8	3,2	3,0	1,7	6,1	4,4	3
Industrie, tourisme	31,9	2,4	24,4	-	0,2	1,6	-	3,3	-	-	-	-
Transport et communications	39,9	11,6	6,4	3,6	2,1	0,4	0,4	7,2	3,5	1,0	-	3,7
Commerce international	3,7	-	-	-	0,3	-	-	-	-	0,4	3,0	-
Population	1,7	-	-	-	-	-	-	-	0,6	-	0,6	0,5
Etablissements humains	0,2	-	-	-	-	0,1	-	0,1	-	-	-	-
Santé (adductions d'eau incluses)	29,7	3,4	1,7	8,9	0,3	4,3	-	1,5	1,6	1,4	-	6,6
Education, bourses, stages	22,1	5,1	0,4	1,8	1,0	4,1	1,8	2,1	1,7	0,6	0,8	2,7
Emploi	1,8	-	-	-	0,5	-	-	-	0,2	1,0	-	-
Aide humanitaire	5,5	-	2,1	-	0,1	0,2	1,5	-	-	0,6	0,1	0,7



Jusque vers la fin des années quatre-vingt, l'aide allait soit au fonctionnement des services publics, soit à des projets d'investissement. Le financement des projets d'investissement est assuré de manière différente selon les institutions. On peut distinguer trois types d'interventions:

- la coopération extérieure s'engage dans le projet, elle le lance, le dirige, le soutient techniquement et administrativement (c'est typiquement le cas de la coopération suisse);
- la coopération extérieure ne fait que financer le projet. Elle juge de son opportunité, de son rendement, elle effectue des contrôles au moment de l'investissement mais ne suit pas le projet au delà (c'est typiquement le cas des institutions financières internationales);
- la coopération extérieure participe au financement du budget de développement de l'Etat (plus typique des ex-métropoles).

Avec les difficultés économiques qu'a rencontrées le Rwanda depuis 1985, la coopération a pris de nouvelles formes dont il sera question aux ch. 5 et 6.

En outre de nombreuses ONG ont été actives au Rwanda. En 1985 on en comptait 133. La plupart ont un financement extérieur, les trois quarts sont appuyées par des Eglises. Leur contribution a été estimée à 17 millions de dollars en 1984. Elles sont surtout actives dans les secteurs de la santé, de l'alimentation et de l'enseignement.

#### **4.1.2. La coopération suisse**

La coopération suisse au développement fut d'abord privée, par le biais d'une organisation appelée Aide suisse aux régions extraeuropéennes. En 1960 fut créé au sein du Département fédéral des affaires étrangères le Service de la Coopération technique. Il choisit ses premiers pays en Asie, en se basant sur les expériences acquises par l'oeuvre d'entraide susmentionnée avec un projet de tapis au Népal et un projet de promotion de la production laitière au Kerala (Inde). Au Pérou et en Bolivie, c'étaient les colonies de Suisses qui étaient très actives. Les premiers programmes d'élevage purent ainsi démarrer en Amérique latine grâce à ces contacts.

La coopération suisse n'était alors pas encore active en Afrique (à part la Tunisie). Il y avait des contacts avec des Suisses engagés dans des oeuvres missionnaires, par exemple la Mission de Bâle au Cameroun. Au Rwanda, c'était la Mission de médecins à Rwamagana.

Le souhait de voir la Suisse entreprendre des actions bilatérales avec des pays qui deviendraient ainsi de véritables partenaires se fit toujours plus pressant. Souvent on décrivait le Rwanda comme une Suisse africaine, un petit pays montagneux qui vivait presque exclusivement de l'agriculture, dont les habitants avaient secoué le joug de la féodalité et étaient dirigés par un président modeste "qui conduisait encore sa Volkswagen lui-même". C'est dans ce contexte que le Rwanda se présenta aux yeux des responsables de la coopération technique. Il devint ainsi rapidement un des pays de concentration de la coopération suisse au développement.

#### 4.1.2.1. Des contacts personnels au statut de pays de concentration

En 1956, le Père blanc valaisan André Perraudin fut consacré évêque de Kabgayi. Des bouleversements politiques se dessinaient à la même époque au Rwanda. Ils trouvèrent leur expression dans le "Manifeste Hutu" de 1957 qui portait l'empreinte de Grégoire Kayibanda, proche collaborateur de Mgr Perraudin et futur président du Rwanda (1962-1973). C'est sans doute également l'évêque Perraudin qui a attiré l'attention de Kayibanda sur la Suisse. Celui-ci écrivit au gouvernement suisse, au début de 1962 déjà, pour demander que notre pays aide le Rwanda à prendre son essor économique et à se développer d'une manière générale.

##### a) Débuts de l'aide au développement

En mai 1963, un fonctionnaire de l'Administration fédérale des finances revenu d'une mission d'enquête au Burundi et au Rwanda proposa de soutenir la coopérative Trafipro confrontée à des difficultés organisationnelles et financières. Après une nouvelle reconnaissance sur place de deux responsables du Service de la Coopération technique, un premier contrat fut conclu en 1963. On aida ainsi une coopérative d'achat et de distribution importante qui contribuait à étayer la transformation sociopolitique du Rwanda.

Le passage de l'état de colonie à celui de pays indépendant était largement tributaire de la formation, jusqu'alors assurée au Rwanda par les missions. Il était essentiel de créer des écoles publiques afin de fortifier la nouvelle conscience nationale. Le Collège officiel de Kigali, dont la construction débuta en 1963 avec le soutien de la Suisse, est une réponse à cette préoccupation.

Cependant, une indépendance réelle procède surtout d'initiatives dont le leitmotiv est l'aide à l'autopromotion. Il était donc logique, dans un pays rural comme l'est le Rwanda, que la Suisse ait entrepris, à partir de 1965, de soutenir des projets de plantation et de formation dans les secteurs agricole et forestier de la préfecture de Kibuye.

Tous ces programmes ont fait du Rwanda, dès 1966, un pays de concentration de la coopération suisse au développement. Le projet des Banques populaires, à partir de 1972, a encore renforcé cet état de fait.

##### b) Coopération et participation

La coopération ne se limite pas à une aide technique venant de l'extérieur. Dans les années septante, on commença ainsi à se rendre compte qu'il ne suffit pas de planifier pour les populations qui vivent dans un pays peu avancé, mais que les stratégies de développement doivent être aussi bien élaborées que mises en oeuvre avec les gens qu'elles concernent. Ce changement d'optique se reflète, sur le plan international, dans les évaluations autocritiques publiées à l'époque par la CNUCED ou l'OCDE. La loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales de 1976 décrit les buts de la coopération suisse au développement en adoptant aussi cette nouvelle perspective. Son article 5 précise notamment: "[La coopération au développement] doit contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces." Les plans quinquennaux du

Rwanda s'inspirèrent également de ce nouveau point de vue pour fixer leurs priorités.

Tout cela portait la coopération suisse à renforcer les facteurs communautaires dans les préfectures et les communes du Rwanda. Les impulsions nécessaires devaient prendre la forme de projets à caractère coopératif et participatif. A partir des années quatre-vingt, la coopération suisse se mit à investir systématiquement dans des projets qui répondaient à ces critères. Relevons parmi ces projets issus de la base la promotion de l'artisanat, l'amélioration des cultures de haricot, la transformation en tofu du soja riche en vitamines, le soutien des ateliers de produits en céramique, la formation de responsables locaux dans les Banques populaires, la formation de conseillers en matière d'agriculture et de foresterie.

Il convient de souligner dans ce contexte deux points sur lesquels la coopération suisse a mis un accent particulier: d'une part le Centre de formation Iwacu à Kigali dont la vocation est d'encourager la mise en pratique de l'esprit coopératif, et d'autre part la concentration géographique de la coopération suisse sur la préfecture de Kibuye. Le projet de développement communal lancé dans cette préfecture se situe à la croisée de ces options thématique et géographique.

#### **c) Les programmes d'ajustement structurel**

Mais pas plus le Rwanda qu'une préfecture comme celle de Kibuye ne peuvent s'isoler des influences extérieures et se soustraire à une certaine dépendance vis-à-vis de l'étranger. Un exemple de cette dépendance s'est manifesté lors de la chute des prix du café sur le marché mondial, qui a eu de graves répercussions sur l'économie rwandaise. La Suisse (plus précisément la DDA et l'OFAEE) s'est ainsi entendue avec des institutions financières internationales pour essayer de remédier à la situation du Rwanda au moyen d'un programme d'ajustement structurel (PAS), tout en soulageant le pays par des aides à la balance des paiements.

### **4.1.2.2. Compétences**

#### **a) Contacts au niveau diplomatique**

Comme on l'a dit, le président du Rwanda fraîchement indépendant prit contact avec la Suisse par lettre au début de 1962.

Les relations établies entre les instances compétentes des deux pays aboutirent à un premier projet en 1963 déjà. Une visite officielle en Suisse du président Kayibanda, en 1964, fut l'occasion de discuter en détail les questions de coopération au développement entre la Suisse et le Rwanda au Département fédéral des affaires étrangères. Des rencontres officielles eurent lieu sous la Seconde République également: au début des années quatre-vingt le président Habyarimana rendit visite à Berne où il fut reçu par le Conseiller fédéral Aubert, chef du DFAE.

Les responsabilités sur place furent assumées au niveau consulaire jusqu'à l'ouverture d'une ambassade suisse (1970). Un chargé d'affaires représentait l'ambassadeur, dont le poste est à Nairobi. Les restrictions budgétaires survenues au milieu des années quatre-vingt nécessitèrent également des amputations au DFAE,

de sorte que l'ambassade ne fut plus représentée à Kigali depuis septembre 1985. Il fut décidé d'ajouter d'une part des fonctions consulaires au cahier des charges du coordinateur de la coopération suisse à Kigali, et d'autre part de confier les fonctions diplomatiques à l'ambassade de Nairobi (à partir de 1986).

#### **b) Coordination**

Durant la première période couvrant une bonne quinzaine d'années, les projets de coopération avec le Rwanda furent conçus, organisés et suivis à partir de Berne par le responsable régional ou sectoriel du Service de la Coopération technique, puis de la DDA. Un coordinateur de la DDA travaille sur place depuis 1978. Il est responsable des relations directes avec les partenaires des projets. Il informe la Coopération suisse du déroulement des projets et sur l'ensemble des opérations relevant de coopérations intergouvernementales et d'oeuvres d'entraide au Rwanda et dans toute la région. Le coordinateur assume la responsabilité administrative et financière du bureau de coordination. Sa compétence s'étend au Rwanda et au Burundi. La coordination englobe plusieurs domaines: relations avec les responsables rwandais, suivi des projets, conseil des experts venant de Suisse, harmonisation avec les oeuvres d'entraide et autres coopérations.

Depuis 1978 jusqu'à avril 1994, cinq coordinateurs de la DDA à Kigali ont concrètement dirigé et animé la coopération suisse sur la base de ce cahier des charges. La priorité donnée à l'aide humanitaire à partir de juillet 1994 créa de nouvelles tâches pour le bureau de coordination.

#### **c) Commission mixte rwando-suisse de coopération**

Les réunions de la Commission mixte rwando-suisse sont importantes pour définir les grandes orientations de la coopération avec les instances gouvernementales du Rwanda. Entre 1976 et 1990 ont eu lieu, à intervalles de deux ans, sept rencontres de plusieurs jours chacune dans lesquelles on négociait les options centrales de la coopération et les différents projets. Ces tables rondes prenaient des décisions techniques, discutaient planification financière, solution des problèmes que pouvaient poser certains projets ou des questions de personnes, évaluation de la situation ou de projets.

#### **d) Conseillers des présidents**

A la demande du président Kayibanda, un conseiller personnel fut mis à sa disposition par la Suisse. Cinq diplomates suisses ont assumé cette fonction entre 1963 et 1975. A la demande expresse du président Habyarimana, l'économiste Charles A. Jeanneret a été engagé de 1982 à janvier 1993 en tant que conseiller à la Présidence.

### **4.1.2.3. Dynamique fondamentale**

Ce bref tour d'horizon de la coopération suisse au Rwanda - avec ses projets, ses programmes et ses centres de gravité - permet de comprendre ce que voulait dire un interlocuteur du groupe d'étude lorsqu'il affirmait que la Suisse soutenait la coopération bilatérale tout en restant très près de la base dans son travail: "Elle

présentait l'envergure financière d'une coopération bilatérale et la dimension philosophique d'une ONG." Ses options générales et ses engagements dans des projets concrets se sont groupés de façon cohérente autour de deux pôles, d'une part sur le plan thématique avec des projets de coopératives et les programmes de formation qu'ils impliquaient, d'autre part sur le plan géographique avec les projets agricoles et forestiers concentrés sur la préfecture de Kibuye. A côté de ces deux grandes options, la coopération suisse a oeuvré dans les secteurs de l'artisanat et de la transformation de produits, et s'est employée à améliorer l'infrastructure du pays.

## 4.2 Les projets de la coopération suisse au développement

Les projets ont été entrepris l'un après l'autre, sans qu'une approche stratégique ait été préalablement définie. Pourtant, on constate une certaine cohérence dans leur choix, une certaine ligne d'action. La Coopération suisse a choisi les projets comme elle avait choisi le pays: besoins pressants d'améliorer les conditions d'une population pauvre. Elle s'est largement tournée vers la campagne.

Elle s'est engagée elle-même sur le terrain pour mener à bien ces projets. Mais, de plus en plus, consciente que la gestion à tous les niveaux doit être assurée par les groupes sociaux concernés, elle a restructuré son action. Enfin elle s'est montrée anxieuse de remettre aussitôt que possible ses projets en mains rwandaises.

Elle ne s'est pas beaucoup engagée dans l'artisanat; pourtant lorsque sous la pression démographique la nécessité d'entreprendre un sérieux effort d'industrialisation s'est manifestée, elle a participé à des projets auxquels étaient d'ailleurs associés des investisseurs privés.

Elle a également participé au financement de projets d'organisations internationales, notamment de la Banque mondiale, projets qu'elle n'a pas pu suivre comme les siens propres. Elle a confié des projets en régie à d'autres institutions, notamment au BIT, et soutenu le travail d'ONG. Outre les principaux projets qui sont examinés ci-dessous, elle a accordé de nombreuses aides et assistances techniques, souvent de faible ampleur. La lecture de la liste des projets soumis à la Commission mixte de mars 1990 fait même craindre la dispersion (40 projets).

Le profil des interventions de la coopération suisse, ne s'éloigne guère de la moyenne (tableau 4-2) sinon par l'importance accordée au secteur rural plutôt qu'aux grandes infrastructures ou au secteur santé/éducation.

Les pages qui suivent passent en revue les principaux projets de la Coopération suisse. Les projets de moindre importance ne sont pas examinés.

Les opérations de la Coopération suisse pour aider le Rwanda à faire face à la crise des années 1990 à 95 sont examinés aux ch. 5.1.3., 5.2.6. et 6.2.

Vu la pauvreté du pays, la Suisse n'a fait que des dons, non des prêts, au Rwanda.

### 4.2.1 Trafipro

La coopérative Trafipro (Travail, Fidélité, Progrès) a été fondée en 1956, sur l'initiative d'un prêtre belge. A cette époque, le commerce était, au Rwanda, entre les mains d'entreprises européennes et de négociants asiatiques, surtout pakistanais, qui jouissaient d'un monopole de fait dans les campagnes. On leur reprochait de payer un prix insuffisant aux planteurs pour leurs récoltes, de les tromper fréquemment sur le poids et le prix de leurs produits et d'organiser la rareté et la cherté des biens de consommation.

Les fondateurs de Trafipro lui assignèrent un double but: acheter les produits agricoles des coopérateurs à des poids et des prix justes et leur fournir à un prix équitable des biens de consommation de base.

Conçue d'abord sur un plan local, l'entreprise prit un essor très rapide, qui fut suivi, à partir de 1959, d'un brusque déclin, dû au manque de fonds de roulement, au défaut de cadres compétents et à la mauvaise gestion, ainsi qu'à des vols et détournements de fonds.

Par un premier accord de coopération du 15 octobre 1963, la Confédération accorda à Trafipro d'importantes aides financières et mit à la disposition du conseil d'administration, qui fut toujours composé de Rwandais, un directeur et deux ou trois experts suisses.

Les affaires reprirent rapidement. De 1964 à 1966, le nombre des coopérateurs s'accrut considérablement, de même que celui des succursales.

Mais une nouvelle crise survint en 1966. Le système des quotas d'importation ayant été supprimé, les commerces de gros importèrent des quantités excessives de marchandises. Trafipro le fit aussi, ce qui entraîna pour elle des difficultés d'écoulement et de trésorerie. Toutes les énergies étant tendues vers l'expansion, les dirigeants de Trafipro n'avaient pas veillé suffisamment à consolider l'organisation interne et la formation du personnel, ni à mettre en place un contrôle efficace pour lutter contre les malversations qui se multipliaient dans l'entreprise.

La Confédération para au plus pressé en renforçant la trésorerie de Trafipro et en doublant la caution pour les crédits d'importation. Un nouveau directeur suisse prit diverses mesures de réorganisation et renforça les contrôles. Dès 1970, la formation du personnel fut organisée systématiquement. Le nombre des coopérateurs suisses passa de cinq en 1967 à dix-sept en 1968, pour revenir à douze en 1971. Grâce à ces mesures, les activités de Trafipro reprirent avec une vigueur nouvelle, mais la situation de la trésorerie ne s'améliora que lentement.

Avec le temps, Trafipro était devenue la principale entreprise commerciale du pays. Vers le milieu des années septante, par exemple, elle occupait 15 à 20% du secteur de la vente des biens de consommation et autres biens, elle achetait 20 à 30% de la récolte de café, elle avait plus de quarante points de vente, occupait quelque cinq cents employés et réalisait un chiffre d'affaires annuel équivalent à plus de trente millions de francs suisses. Elle était aussi la seule entreprise qui distribuât les biens de consommation dans tout le pays sans augmentation de prix pour les lieux éloignés.

Son école de formation était de bon niveau et elle publiait un journal qui répandait l'idée de l'organisation coopérative et qui était le plus lu du Rwanda.

Cependant, les années septante ne furent pas tranquilles pour autant: troubles politiques et sociaux qui forcèrent l'entreprise à se séparer de 91 employés, pour la plupart d'ethnie tutsi, et à fermer plusieurs de ses succursales; arrestation du chef des finances pour des motifs politiques; pressions du gouvernement pour prendre plus d'influence sur l'entreprise; nouvelles difficultés de trésorerie, etc.

Sur intervention des autorités, un directeur rwandais fut mis en place de juin 1973 à juillet 1974, mais l'expérience fut peu concluante. Dès le début de 1976, un nouveau directeur rwandais dirigea l'entreprise après l'avoir codirigée avec un directeur suisse, qui continua de l'assister comme conseiller. D'autre part, le gouvernement rwandais prit, dans le capital social, une importante participation, qui devint largement majoritaire quelques années plus tard, et il obtint trois sièges (sur huit) au conseil d'administration.

Dès 1976, les coopérants suisses n'exerçaient plus que des fonctions de conseillers, dans les services suivants: direction, achats, transports et garages, finances, centralisation. Le seul service dirigé par un coopérant restait celui de la formation. En outre, la Coopération suisse continua d'organiser des stages pour les cadres rwandais, à fournir du matériel pour la formation sur place et à financer des missions de consultants dans différents domaines.

Cependant, dès 1979, Trafipro, comme l'ensemble de l'économie rwandaise, fut profondément secouée par des conflits extérieurs et par les soubresauts de l'économie internationale. A cela s'ajoutèrent d'importantes déficiences dans le management: achats insuffisamment sélectifs, mauvaise organisation du stockage, etc. De plus, la concurrence s'était développée et était mieux organisée; elle jouissait parfois de conditions meilleures que Trafipro, par exemple lorsqu'on avait affaire à des entreprises semi-étatiques, telles qu'Oprovia, ou lorsque la concurrence bénéficiait de protection douanière, voire d'un quasi-monopole, du fait qu'elle dotait les biens importés d'une valeur ajoutée, même très faible. L'aide suisse continuait donc d'être nécessaire. De 1982 à 1984, par exemple, elle se monta à 2 700 000 francs, couvrant essentiellement le coût du personnel coopérant. Parallèlement, des mesures de réorganisation furent prises.

Dès la fin des années septante, on avait estimé que le développement de l'entreprise exigeait le regroupement de ses différents départements à Kigali. Il fut donc décidé de construire dans cette ville un complexe important, comportant notamment des entrepôts, un bâtiment administratif, des locaux sociaux (salles de cours, bibliothèque, cantine, etc.) ainsi qu'un garage avec atelier de réparations. La Confédération mit à disposition de Trafipro, à cette fin, un architecte, un chef de chantier et deux techniciens. Au total, sa contribution à la construction se monta à sept millions de francs.

Mais la situation ne s'améliora pas. Au contraire, les nouvelles constructions, largement surdimensionnées, entraînent pour Trafipro des charges importantes, qui aggravèrent encore le déséquilibre des finances. De plus, le management était politisé et continuait d'être insatisfaisant, malgré plusieurs changements de directeur. Il

semble que le conseil d'administration et la direction ne se souciaient guère d'adapter l'entreprise aux changements du marché. Des expertises répétées, organisées avec l'aide de la Suisse, diagnostiquèrent une situation très grave et proposèrent des mesures énergiques et détaillées pour tenter de rétablir la situation. Ces conseils ne furent guère suivis.

Finalement, le 24 juin 1993, le conseil d'administration adopta un plan complet de redressement. Les mérites de ce plan ne furent pas éprouvés, car il ne put être mis en oeuvre par suite des tragiques événements du printemps 1994. Aujourd'hui, Trafipro a cessé ses activités et la Coopération suisse ne s'en occupe plus.

Lors de sa visite au Rwanda, le groupe d'étude a pu voir plusieurs établissements abandonnés, notamment à Kigali, à Gitarama et à Butare.

Au total, la Confédération avait contribué à l'entreprise par 32 millions de francs.

### **Appréciation**

Il est certain qu'au départ, Trafipro reposait sur une excellente conception et aurait pu être un fleuron durable de la coopération suisse au Rwanda. Les raisons de l'échec sont multiples. Les principales sont sans doute les suivantes. D'abord, l'entreprise n'était pas aisée, vu la relative instabilité du pays et la fragilité de son économie. De plus, des établissements de cette importance éveillent, dans bien des pays en développement, l'envie des politiciens, ce qui risque de provoquer une emprise de l'Etat, même s'il est incapable d'assumer une telle tâche. En outre, malgré tous les efforts déployés, on n'a pas réussi à former ou à recruter en nombre suffisant des cadres supérieurs et moyens aptes à diriger une entreprise aussi complexe. Trafipro a été victime, enfin, de malversations importantes et répétées, favorisées par l'insuffisance des systèmes de contrôle. Peut-être eût-il été préférable de créer, au lieu d'une grande coopérative centralisée avec des succursales, une série de petits commerces privés bénéficiant de l'assistance d'une centrale légère; il semble qu'une telle organisation, mieux adaptée à la mentalité rwandaise, aurait eu plus de chance de survivre durablement.

Par ailleurs, même si la Coopération suisse a été en général clairvoyante et efficace, on doit relever qu'au cours des années soixante, la direction suisse de Trafipro a favorisé une extension insuffisamment consolidée de l'entreprise et que, dans les années quatre-vingt, la Confédération a contribué par des montants importants à un développement immobilier surdimensionné et portant la marque du perfectionnisme helvétique.

Il ressort de ce qui précède que Trafipro constituait en soi un levier important pour dynamiser la croissance économique du pays en renforçant les circuits d'échanges entre un monde rural encore très replié sur lui-même et une économie urbaine naissante. Le manque d'intégration entre ces deux milieux a été largement cause du blocage du développement. On aurait pu souhaiter que la Coopération suisse, plutôt que de soutenir Trafipro en tant qu'entreprise, ait cherché à valoriser son rôle dans l'intégration et le dynamisme de l'économie rwandaise, surtout au moment où il jouait un rôle crucial dans le développement du marché interne.

On doit en outre se poser deux questions:



1) Le but n'était-il pas suffisamment atteint lorsque la concurrence, devenue plus forte et mieux organisée, aurait été en mesure de prendre la place de Trafipro?

2) L'entreprise n'a-t-elle pas été transférée trop tôt en mains rwandaises?

Sur le premier point, il est vrai que, dès les années quatre-vingt, la concurrence - du reste influencée par l'exemple de Trafipro - aurait pu assurer la distribution des biens de consommation à des conditions acceptables. Mais il est probable qu'elle n'aurait pas veillé, comme cette coopérative le faisait, à approvisionner les lieux reculés aux mêmes conditions que les centres; ainsi, un important élément de solidarité aurait été perdu. Il est donc compréhensible que la Coopération suisse ait poursuivi son assistance à Trafipro.

Quant au second point, il semble effectivement, après coup, que la remise de Trafipro en mains rwandaises a été prématurée; les revisions comptables opérées ne suffisaient pas; on aurait dû poursuivre au moins l'assistance par des conseillers. Cependant, comme on l'a vu, le but de la Coopération suisse n'est pas de s'installer dans ses réalisations, mais de les transmettre aux gens du pays dès qu'il existe une perspective raisonnable de voir ceux-ci les gérer avec succès. Lorsque la Coopération suisse a commencé de se retirer progressivement de Trafipro, elle assistait cette coopérative depuis 13 ans et elle avait soigneusement préparé le transfert; elle a du reste continué de l'aider par des conseils et des contributions importantes. Retarder encore le transfert eût équivalu à le différer *sine die*. On comprend que, dans ces conditions, elle ait accepté le risque - inévitable - d'une remise en mains rwandaises.

Malgré la faillite de l'entreprise, le bilan comporte plusieurs éléments positifs. On peut recenser divers domaines importants où l'action de Trafipro a eu des effets heureux et durables:

- Trafipro a pratiqué un commerce honnête, notamment dans les achats de café. Des centaines de milliers de Rwandais en ont bénéficié. En outre, son exemple a été suivi par d'autres entreprises. Ainsi, elle a joué un rôle historique durant une génération.
- Elle a été le principal stabilisateur des prix, qu'elle n'a jamais augmentés en cas de pénurie. En 1982, par exemple, des experts estimaient que les commerçants majoreraient leurs prix de 20 à 30% si Trafipro disparaissait.
- Elle a assuré l'approvisionnement du pays entier, en organisant la distribution dans les lieux éloignés sans augmentation de prix malgré les frais de transport. Il est vrai qu'elle a été obligée parfois - pour compenser - de vendre dans les centres plus cher que la concurrence.
- Elle a assuré des débouchés à quelques produits fabriqués localement et a ainsi stimulé des entreprises industrielles.
- Grâce à des cours bien organisés, elle a dispensé une bonne formation commerciale et même technique, si bien qu'on a retrouvé d'anciens cadres et employés de Trafipro dans beaucoup d'entreprises et dans plusieurs ministères.
- Enfin, par son journal, ses actions et son exemple, elle a appuyé les coopératives et autres institutions qui visaient les mêmes buts, notamment dans le cadre des communes.

## 4.2.2. Les Banques populaires

### a) Contexte

Le système bancaire, qui s'est constitué au Rwanda après l'indépendance, comprenait, outre les banques commerciales principalement actives à Kigali et dans quelques centres urbains, la Caisse d'épargne du Rwanda, qui en 1980 avait des guichets en cinquante endroits auxquels s'ajoutaient seize agences postales.

Dans le milieu rural, traditionnellement, l'épargne se faisait surtout en nature et le crédit était le fait de diverses catégories d'acteurs économiques: agriculteurs, commerçants, vendeurs de bière, fonctionnaires, tontines (groupements locaux d'épargne et de crédit); les prêteurs professionnels se trouvaient plutôt dans les villes. Guère plus du tiers des emprunts étaient destinés à des fins productives. La mutualité n'était pas absente; les tontines se développaient progressivement à partir du nord. Des sociétés à objectifs divers se trouvaient dans tout le pays; une enquête en a recensé 2400 en 1983. Certaines avaient une forme coopérative et collectaient l'épargne, telle Trafipro, qui avait accumulé 97 millions de francs rwandais de dépôts à terme en 1981 (soit 2,3 Mn Fr.s).

Pourtant les besoins d'épargne, de crédit, de solidarité financière n'étaient pas satisfaits. Le problème n'était pas tant celui de l'usure; en effet la possibilité de doubles récoltes et la production permanente des bananiers amoindrissaient les problèmes de soudure typiques d'autres régions. Par ailleurs une bonne partie des prêts se faisaient sans intérêt, mais une vieille tradition impliquait le remboursement au double; la gamme des taux d'intérêt était très large, quel que fût le prêteur.

Pour l'ensemble de la population rurale, le problème n'était pas tellement d'obtenir des prêts à meilleur marché, d'autant moins que le système des tontines permettait d'obtenir un crédit sans fournir de garantie réelle à des taux qu'un système bancaire ne peut concurrencer, vu l'absence de coût de fonctionnement. Dans cette économie essentiellement d'autosubsistance, avec des circuits monétaires restreints, le besoin qui se faisait sentir était au niveau de la gestion de la monnaie. Le jeu des solidarités mettait constamment sous pression celui qui détenait des liquidités et rendait l'épargne monétaire difficile, alors que l'augmentation de la densité de la population restreignait la possibilité d'épargne-bétail. Pourtant, pour l'impôt de capitation, les écoles, les transports et pour la sécurité de l'approvisionnement, la conservation de liquidités était de plus en plus nécessaire. Ce n'étaient pas seulement les individus mais aussi les associations, les tontines qui cherchaient à mettre de l'argent en sécurité.

Il n'y avait pas d'institution de crédit agricole au Rwanda. Lorsque le gouvernement a envisagé de le promouvoir, en 1981, il n'a pas trouvé opportun de créer une nouvelle structure bancaire: il a préféré coopérer au travail des Banques populaires en subventionnant les prêts à l'agriculture.

### b) But et développement des Banques populaires

L'initiative de créer des banques populaires est venue des autorités rwandaises, à la fin des années soixante. Le plan quinquennal 1968-73 prévoit la mise sur pied d'un réseau de coopératives d'épargne et de crédit en vue de:

- promouvoir l'épargne parmi la population,
- accorder des crédits à des fins productives dans l'agriculture, l'artisanat, la petite industrie et les services,
- participer au développement du mouvement coopératif,
- contribuer au développement économique.

Une demande a été adressée aux coopérations étrangères, et la Coopération suisse a été la première à répondre favorablement. Un accord a été signé en décembre 1972. Une formule proche de celle des Caisses Raiffeisen a été choisie et la gestion du projet a été confiée, dans un premier temps, à l'Union suisse des caisses Raiffeisen.

Certes il y avait une différence de taille entre les Banques populaires et les Caisses Raiffeisen. En effet, elles procèdent d'une décision gouvernementale et leur création a fait l'objet d'un projet de coopération étrangère. Les années 1973-74 ont servi à l'élaboration du projet et à la formation de quelques cadres. La première Banque populaire a été créée à Nkamba dans la préfecture de Kibungo en avril 1975; c'était un lieu d'expériences coopératives en matière de production et de commercialisation de produits agricoles. Dans bien des cas, les premières Banques populaires se sont greffées sur des coopératives existantes, parfois dans les locaux-mêmes de ces dernières.

Les Banques populaires ont connu dès le départ un succès important, preuve qu'elles répondaient à un besoin latent. Quinze banques ont été ouvertes la première année. Mais les demandes d'ouverture de Banques populaires sont aussi largement venues des notables de l'endroit: bourgmestres, fonctionnaires. Dans des zones rurales, vivant essentiellement d'autosubsistance, on comprend que l'influence de ces derniers et leur représentation dans les conseils d'administration ait été relativement grande. Cela a exigé un constant effort d'autonomie et de recentrement en faveur des agriculteurs.

En moins de trois ans, plus de cinquante banques ont été ouvertes. Un essor si rapide menaçait la solidité de l'institution. C'est pourquoi, à la fin de 1977, les responsables de projet décidèrent de consolider les structures, en freinant l'accroissement du nombre de banques, en fermant quelques banques non rentables et en renforçant l'équilibre financier des autres. C'est ainsi que de 1977 à 1980 on a assisté à l'ouverture de sept banques seulement. En 1983 la croissance a repris au rythme de sept à dix nouvelles banques par an.

Chaque Banque populaire couvrait une région relativement vaste, la majorité des communes n'en ayant qu'une, quelques-unes point du tout. C'est pourquoi en 1983 on a créé les comités de secteur (il y a une dizaine de secteurs par commune) auxquels sont déléguées certaines activités, notamment dans l'octroi de petits crédits.

L'accent a été mis sur le développement de banques rurales; en 1981, 59 des 61 banques étaient localisées en zones rurales. Néanmoins, l'activité des Banques populaires a pris une extension plus rapide dans les villes que dans les campagnes; comment en eût-il été autrement vu le faible niveau de circulation monétaire dans les campagnes? D'ailleurs les activités urbaines renforçaient l'institution, que des

activités exclusivement rurales auraient fragilisée. Certes une adaptation aux conditions urbaines se révélait nécessaire, mais elle n'a pas été réalisée, sinon dans des contextes spécifiques, telle la Banque des artisans.

Pour améliorer la gestion, on a mis sur pied l'Assemblée générale annuelle et créé à Kigali le Bureau d'orientation ainsi que la Caisse centrale et des services spécialisés (notamment: comptabilité, crédit). La formation, qui avait été très active au début mais avait fléchi vers 1980, a été réorganisée avec un accent nouveau sur la formation continue. Elle joue un rôle crucial, vu la non-professionnalité de la plupart des agents.

La gestion et le financement des services centraux était la responsabilité de la Coopération suisse. Les Banques populaires elles-mêmes recevaient des subventions de fonctionnement, en principe au cours de leurs cinq premières années.

Les gérants des banques locales, nommés et rémunérés par leur conseil d'administration, n'avaient qu'une formation limitée et ne faisaient guère plus que gérer le quotidien sous le contrôle du Bureau d'orientation ou de son délégué régional.

Or il importait de développer l'octroi de crédits. En effet, la part des dépôts utilisée à accorder des crédits n'était pas élevée au niveau des banques locales, qui déposaient leurs surplus de liquidités à la Caisse centrale moyennant une rémunération assez faible (3,5% contre 9% pour les crédits alors que les dépôts bénéficiaient d'un intérêt de 3%), ce qui diminuait leur rentabilité et leurs services aux sociétaires.

Opposée à l'expansion trop rapide du nombre des banques et à la pression du gouvernement dans ce sens, l'Union suisse des caisses Raiffeisen s'est retirée. C'est Intercoopération qui a repris la gestion du projet en 1982.

### **c) Du projet de la Coopération à l'Union des banques populaires**

En 1986 une étape importante a été franchie: les Banques populaires n'ont plus dépendu d'un organe central géré par la Coopération suisse, mais de l'Union des banques populaires du Rwanda. Cette dernière, qui était une fédération à laquelle toutes les Banques populaires participaient, a reçu la personnalité juridique. Dès lors, la Coopération suisse n'a plus négocié avec le gouvernement, mais avec l'Union elle-même. Cela représentait en quelque sorte une remise du projet en mains rwandaises. L'intervention de la Coopération suisse se limitait dès lors à l'envoi d'experts et à une aide financière prévue décroissante avec le temps. L'aide financière suisse ne couvrait plus globalement les frais de l'organe central; elle se faisait plus ponctuelle. Les Banques populaires avaient déjà presque atteint leur autonomie financière, mais l'appui de la Coopération suisse leur permettait de constituer les provisions requises. Dès 1992, tous les directeurs furent rwandais.

L'Union des banques populaires était totalement indépendante du gouvernement. Les Banques populaires n'ont jamais reçu du gouvernement qu'une bonification d'intérêt de l'ordre de 7% pour les crédits agricoles (aide à l'agriculture). Elles n'ont jamais accepté d'autres appuis financiers de l'Etat. Si elles ont parfois subi des pressions au niveau local, le gouvernement a toujours respecté leur indépendance.

Au moment où l'on créait l'Union nationale des banques populaires, on a aussi envisagé la constitution de fédérations régionales, qui soient plus proches des Banques populaires. En effet le problème des communications était considérable, vu l'absence de moyens de communication; et la concentration des prises de décision à Kigali rendait le système lourd et lent surtout avec l'augmentation du nombre de banques. Mais la création de fédérations à partir des Banques populaires elles-mêmes est restée à l'état de projet. A défaut, l'Union a ouvert un bureau régional par préfecture.

Le tableau 4-3 montre le développement des Banques populaires depuis l'année de leur création à fin 1992. Au niveau de l'ouverture de nouvelles banques, on constate l'essor rapide des premières années, suivi d'une période de consolidation puis d'un rythme de croissance régulier. Le nombre des déposants, lui, n'a cessé de croître à un rythme soutenu, mais le montant moyen par déposant s'est maintenu à l'équivalent d'une centaine de francs suisses; si l'on tient compte de l'inflation, il a plutôt décliné. Il faut y voir l'expression du fait que les Banques populaires servent plus à sauvegarder un certain volant de liquidités qu'à constituer une épargne cumulative.

*Tableau 4-3 : Développement des Banques populaires*

31 déc.	1975	1977	1980	1983	1986	1989	1992
Nb de banques	13	50	57	64	88	109	126
Nb de déposants	2200	13 375	39 576	66 652	134 927	270 671	361 291
Montant moyen par dépôt (FRW)	6059	10 047	11 220	15 437	15 481	11 917	12 352
Total des dépôts (Mn de FRW)	13	134	440	1029	2089	3226	4463
Total des crédits (Mn FRW)	-	39	176	446	967	2132	2186
Nombre de crédits	3	276	2422	5047	10 813	52 871	47 400

Source: Union des banques populaires, rapports annuels.

Près de la moitié des dépôts viennent des agriculteurs; 30% de salariés, notamment du secteur public; près de 15% d'artisans et commerçants; et 10% de coopératives et autres sociétés.

Quant aux crédits en cours, leur nombre a presque décuplé à l'époque de la création de l'Union pour stagner ensuite, voire diminuer sensiblement pendant les années de crise (1988 à 1990). Malgré les efforts entrepris, la part des agriculteurs est faible (moins d'un cinquième); celle des salariés se monte environ au tiers, surtout pour la construction; celle des commerçants au quart, celle des coopératives et autres sociétés à un cinquième. Cela atteste le fait que:

- l'argent mis de côté par les agriculteurs ne parvient guère à être réinvesti dans l'agriculture,

- il bénéficie davantage aux commerçants et salariés; 60% des crédits sont faits en zone urbaine,
- si les divers types de coopératives et sociétés (notamment tontines et banque des femmes), qui émaillent le monde rural, font une certaine concurrence aux Banques populaires, elles en sont aussi complémentaires, car elles ont besoin des Banques populaires pour éponger leur excès de liquidités à certains moments et leur offrir des crédits; par ailleurs les solidarités qu'elles créent peuvent faciliter l'octroi de crédits par les Banques populaires.

Les deux tiers des crédits sont accordés par les Banques populaires elles-mêmes et le tiers par la Caisse centrale qui seule peut faire des crédits d'un certain montant.

De 1986 à 1991, les subventions versées par la Coopération suisse, loin de diminuer, n'ont fait qu'augmenter. La part des Banques populaires elles-mêmes est restée relativement stable à dix millions de francs rwandais (200 000 francs suisses) par an; par contre celle qui revient à la Caisse centrale a presque doublé, passant de 36 à 67 millions de francs rwandais, ce qui s'explique pour partie par les répercussions financières de la crise économique puis de la guerre.

Outre son aide financière, la Coopération suisse a constamment contribué à l'évolution institutionnelle du système des Banques populaires, qui a exigé de constantes remises en question, de constantes innovations, sans compter d'importantes activités de formation, et cela dans la durée, même après la création de l'Union des banques populaires du Rwanda. C'est ce qui a permis de développer progressivement la responsabilité et l'initiative de la base, c'est-à-dire celle des banques elles-mêmes.

#### **d) Les Banques populaires à travers la crise**

Malheureusement, la guerre a sérieusement entravé le fonctionnement et le développement des Banques populaires dès le déclenchement des hostilités par le FPR en 1990. Des centaines de milliers d'habitants du nord du pays ont fui vers le sud. Cinq banques ont été déplacées pour s'installer près de leurs sociétaires. Ces derniers étaient réduits à l'extrême misère et les crédits qui leur avaient été accordés ne pouvaient plus être remboursés. L'insécurité générale engendrée par la guerre a aussi perturbé les autres régions. Les Banques populaires déplacées ont maintenu le service des dépôts et retraits, ce qui a été très utile aux sociétaires.

En 1991, l'ouverture démocratique a suscité toutes sortes de tensions et d'ambitions politiques dans le pays. L'assemblée générale des délégués des Banques populaires s'est prononcée dès 1991 pour la neutralité politique de l'institution. Comme le système des Banques populaires avait été un lieu très actif de formation, de prise de responsabilité et de notoriété, il était inéluctable que nombre de ses responsables, notamment à l'échelle nationale, soient tentés par une carrière politique au sein des partis émergents. Des problèmes de quorum se sont posés dans les assemblées générales, les membres étant plus attirés par les meetings politiques; et des responsables ont quitté les Banques pour la politique.

En 1992, le conseil d'administration de l'Union a renoncé à ouvrir de nouvelles banques, le redéploiement des banques existantes posant suffisamment de problèmes. Nombre de banques ont dû être fermées dans la région de Cyangugu. A la fin de

l'année, le remboursement des crédits aux agriculteurs accusait des retards importants dans la presque totalité des banques.

Conformément aux prescriptions de l'ajustement structurel, les Banques populaires avaient relevé le taux d'intérêt de leurs crédits de 9% à 13%, mais non le taux d'intérêt versé sur les dépôts à cause de l'insécurité de leurs propres finances. Les prix des produits de consommation ayant fortement haussé à cause de la guerre, on a vu proliférer des systèmes de crédits usuraires.

En avril 1994, une fois encore, mais à plus grande échelle, les gérants des Banques populaires ont fui devant l'avance des armées, emportant leurs dossiers plus que leur argent, car ils ne disposaient sur place que d'un minimum de liquidités, ces dernières (environ 3 milliards de FRW) ayant été transférées à la Caisse centrale et prêtées ou placées dans les banques commerciales, à la Banque nationale ou en bons de développement de l'Etat. A Cyangugu nombre de gérants ont été agressés et par conséquent une centaine de collaborateurs des Banques populaires ont dû être transportés à Bukavu; une soixantaine se sont retrouvés à Goma; ils étaient autant Tutsi que Hutu, car il n'y avait pas de quota dans les Banques populaires. Mais il ne leur a plus été possible, comme lors des précédents déplacements, de continuer à servir leurs sociétaires, puisque les communications avec la Caisse centrale étaient impossibles et que cette dernière était fermée.

Alors que la Caisse d'épargne et de crédit faisait faillite, la situation des Banques populaires restait bloquée. Elles n'ont pas encore pu reprendre leur activité car:

- au niveau juridique, chaque Banque est une personne morale autonome: il faudrait donc réunir l'assemblée générale de chaque Banque avant celle de l'Union; or la plupart de leurs membres sont morts ou dispersés,
- au niveau politique, les personnes survivantes et les dossiers encore existants se sont trouvés partagés entre le pays et l'étranger et il était difficile de les réunir. Selon les témoignages recueillis par le groupe d'étude, l'attitude du gouvernement semble ambiguë: tandis que les responsables de l'économie sont conscients de la nécessité de faire redémarrer rapidement les Banques populaires, d'autres semblent s'y opposer,
- au niveau économique, les Banques populaires ne pourront guère recouvrer tous leurs crédits, qui s'élevaient à 2,4 milliards de francs rwandais fin 1993; certains dépôts dans les banques commerciales risquent d'être difficiles à récupérer (1,9 milliard de FRW) et le gouvernement n'a pas encore annoncé qu'il rembourserait les bons de développement (près d'un demi-milliard); auprès de la Banque nationale et dans le coffre de l'Union ne se trouvaient que 270 millions.

Pour faire face à la situation, le gouvernement a décidé de nommer une commission "chargée de l'évaluation du patrimoine et de la situation financière des Banques populaires", ainsi que de "fournir au gouvernement des propositions concrètes relatives à la relance de cette institution". Elle a été constituée le 9 mai 1995, avec des représentants de l'Union des banques populaires, de la Banque nationale et des gouvernements rwandais et suisse. Dans son rapport d'août 1995, la commission recommande la réouverture des Banques populaires et constate qu'elles ont perdu 700 millions de francs rwandais, ce qui exigerait un subside équivalent pour renflouer les fonds propres. Elle propose la constitution d'un conseil

d'administration de transition et la sauvegarde de l'autonomie de gestion du système des Banques populaires.

L'organisation canadienne Développement international Desjardins est prête à collaborer avec la Suisse pour soutenir les Banques populaires.

[Après la rédaction du présent rapport, le groupe d'étude a été heureux d'apprendre que la majorité des Banques populaires venaient de reprendre leur activité.]

#### **e) Appréciation**

La Coopération suisse a investi 30 millions de francs dans ce projet. C'est celui qui jouit de l'estime la plus unanime de toutes les personnes entendues par le groupe d'étude. La raison profonde semble tenir à la nature même du projet. Il y avait un certain paradoxe (dénoncé par d'aucuns) à créer d'en haut une institution où initiative et responsabilité reviennent à la base. Ce paradoxe est la source d'une exigence sans cesse renouvelée: on ne peut pas se contenter de faire fonctionner le système d'en haut, il faut travailler constamment à éveiller la volonté et la capacité des populations concernées de prendre elles-mêmes le projet en main.

De même pour la structure géographique: la direction était centrale, et pourtant jusqu'en 1986 seules des banques, dispersées, avaient la personnalité juridique. Il en découlait un besoin particulier de formation; et elle a été un des grands apports du projet.

Par ailleurs le projet se situe à la charnière du secteur rural d'autosubsistance et de l'économie moderne. Une situation difficile, mais aussi riche de défis. Pour servir au mieux le monde rural, à l'intérieur de ses structures, il est vraisemblable que les institutions locales de solidarité sont les plus efficaces, ce qui explique le développement rapide des tontines depuis 1970. Elles jouent un rôle irremplaçable, que les Banques populaires ne sauraient assumer; il est fondé sur la solidarité locale, la confiance réciproque, la mobilisation sans frais de petits moyens et l'aide en cas de besoin. Mais l'insertion de ce monde dans une économie monétarisée de marché exige aussi un autre relais. Et ce relais est crucial vu la nécessité d'intégrer l'économie nationale pour assurer son développement. Dans ce rôle, les Banques populaires ont été mises en question: est-il convenable de collecter l'épargne des agriculteurs pour en faire bénéficier d'autres milieux sociaux (commerçants, fonctionnaires)? Ou encore de drainer l'épargne des campagnes vers les villes? Bien des éléments de réponse ont été apportés:

- Les agriculteurs ont plus besoin d'assurer la sécurité de leurs avoirs monétaires que d'obtenir des crédits.
- Des crédits à l'agriculture impliquent que les moyens de production achetés permettent un accroissement de production et que ce dernier soit écoulé sur le marché; or l'accroissement de la production n'est pas sûr, pas plus que la possibilité d'écoulement à un bon prix au bon moment; et souvent le besoin primordial, c'est la subsistance, non la production pour le marché!
- Souvent le coût du crédit n'est pas le principal problème; c'est plutôt la rationalité d'un emprunt qui exige un changement de contexte technique, économique, social, changement qui ne peut venir que d'ailleurs.



- Les agriculteurs manquent de garanties réelles; en effet le sol ne peut être hypothéqué.

Finalement chacun trouvait son compte, même si l'épargne rurale ne profitait pas à ses auteurs comme on aurait pu le souhaiter. Plus important est le fait que les milieux ruraux aient trouvé le moyen de s'insérer davantage dans l'économie monétaire avec une diminution du risque impliqué.

On peut certes regretter que les artisans, ruraux surtout, n'aient pas bénéficié davantage des crédits des Banques populaires, vu leur rôle stratégique dans le désenclavement des campagnes.

On peut aussi regretter que la possibilité d'offrir une assurance à l'agriculteur qui prend le risque d'emprunter n'ait pas été davantage envisagé. Malgré les difficultés que cela implique, des tentatives sont déjà en cours ailleurs.

Les Banques populaires ont-elles accru l'épargne nationale? Vraisemblablement dans la mesure où elles ont stimulé la production pour le marché, mais cela n'est pas mesurable.

Ont-elles accru l'investissement? C'est certain, mais plus dans l'immobilier que dans le secteur productif.

Ont-elles amélioré le niveau de vie dans les campagnes? Elles ne l'ont pas seulement fait en donnant plus de sécurité à l'épargne et en facilitant certains investissements, elles ont aussi entrepris des actions spécifiques en période de difficulté, d'une manière qui n'était pas inscrite dans leur programme, mais qui révèle comment elles ont ouvert la voie aux acteurs locaux pour s'organiser et agir.

Outre une contribution importante à l'économie du pays, les Banques populaires ont eu un effet très positif sur l'organisation sociale de base, dans une perspective de coopération et de solidarité.

Un tel projet semble typique de ceux qui sont aujourd'hui nécessaires dans un pays tel que le Rwanda.

### **4.2.3. Le Centre Iwacu**

Le Centre de formation et de recherche coopératives Iwacu - ou "Chez nous" qui est une traduction possible du mot kinyarwanda *iwacu* - fut créé pour former des animateurs et des gestionnaires de coopératives. L'idée qui présidait à la réalisation de cet établissement était de "favoriser l'émergence d'un réseau coopératif et associatif et participer au mouvement émancipateur en vue de l'édification d'une société civile capable de réclamer les services adéquats." Depuis sa fondation jusqu'à aujourd'hui, ce centre oriente son activité sur la vision d'un "homme créateur de société".

#### **a) Rétrospective historique**

Cette "pépinière de société civile" - ainsi qu'un interlocuteur du groupe d'étude a qualifié Iwacu - a été conçue entre 1978 et 1980. Deux instances s'étaient

préoccupées de créer un centre de ce genre: la "Cooperation League of the United States of America" (CLUSA) qui encourageait les silos coopératifs, et la Coopération suisse engagée dans Trafipro et les Banques populaires. Ces deux organisations de développement estimaient nécessaire d'avoir un établissement de formation destiné à développer des mentalités et des comportements participatifs et solidaires. La conception générale d'Iwacu fut assumée par le théologien et économiste canadien Yvon Pomerleau. En 1981, le bureau d'architecture Centralisation Trafipro fut chargé d'en tracer les plans, et la construction du Centre débuta la même année à Kigali sous la direction d'un expert suisse. L'inauguration d'Iwacu eut lieu le 17 novembre 1983 en présence du président du Rwanda. La Coopération suisse prit à sa charge les frais de construction (1,85 Mln de fr.s) de la première phase (1981-1983). La CLUSA assumait le coût de l'aménagement intérieur.

Iwacu acquit en 1984 le statut de personne morale en tant qu'association sans but lucratif, ce qui garantissait au Centre son autonomie conceptuelle, administrative et financière. Les membres fondateurs étaient des personnes physiques et des collectivités (p.ex. Confédération, CLUSA ou Banques populaires). Les frais d'exploitation furent répartis entre CLUSA, DDA et recettes des manifestations du Centre. La contribution suisse était destinée essentiellement au travail de recherche du Centre (env. 500 000 fr.s par année). La Suisse versa entre 1980 et 1993 un montant total de 7,6 millions de francs.

Après 1984, Iwacu fut présidé par deux Rwandaises et dirigé par deux coordinateurs rwandais. Sous cette direction le Centre essaima dans diverses régions: des établissements furent créés à Gisenyi (avril 1987), Cyangugu (novembre 1989) et Gikongoro (janvier 1991).

### **b) Activités**

Iwacu devint un "haut lieu de formation pour les cadres de coopératives". Selon un interlocuteur français du groupe d'étude, ce travail de formation avait une grande importance "pour l'ouverture politique au Rwanda". Cette appréciation fait écho au programme du Centre: "Stimuler les créativité et les potentialités internes aux coopératives et groupements". On a créé à cet effet différents départements qui employaient en 1993 quelque 80 personnes:

- Le département "recherche et documentation", essentiellement à la charge de la coopération suisse depuis le début, remplit différentes fonctions: établir l'inventaire des types de coopératives préexistants au Rwanda et décrire les formes qu'ils prennent; étudier, en relation avec le "Projet agricole de Kibuye" (ch. 4.2.4.), les groupes paysans qui s'organisent spontanément; analyser le fonctionnement des tontines et des Banques populaires dans la préfecture de Byumba. Les recherches d'Iwacu sur le Projet agricole de Kibuye ont abouti à une documentation importante pour le développement communautaire de la région de Kibuye: diversité des organisations paysannes (p.ex. pour la construction, la lutte contre l'érosion ou l'apiculture), épargne et crédit, systèmes d'irrigation, etc. Ce département s'occupe aussi de publier le bulletin trimestriel *iwacu* (en kinyarwanda et en français).
- Le département "formation" a pour tâche de promouvoir auprès des coopératives rurales un style de vie communautaire, par le biais de séminaires et de moyens

audiovisuels. Il s'agit de former et de stimuler administrateurs, comptables ou leaders paysans par une pédagogie active. Ses cours préparatoires et de perfectionnement ont touché environ 3000 personnes par année à partir de 1984. Ces programmes ont été partiellement organisés d'entente avec le Ministère de la jeunesse et du développement communautaire.

- Le département "conseil" apporte son soutien à toutes sortes de groupes afin qu'ils deviennent autonomes des points de vue organisation, finances et comptabilité.
- Le département "accueil" met à la disposition des participants aux séminaires une grande salle de conférence, quatre salles de séminaires, 24 chambres et la possibilité de se restaurer.

En décembre 1993, l'assemblée générale d'Iwacu a été l'occasion de faire une rétrospective des dix ans d'activité du Centre. Au cours de cette évaluation critique du passé et des perspectives d'avenir, on examina dans quelle mesure les résultats obtenus correspondaient aux objectifs visés par le Centre et les programmes de ses départements, et on prit des décisions pour le travail futur. Le mandat d'Iwacu ne change pas: "Promouvoir un projet de société où les populations surtout rurales améliorent leurs conditions de vie par des actions solidaires, participatives et novatrices." C'est ainsi, par exemple, qu'une décision relative au département "conseil" concrétise ce principe comme suit: "Les objectifs suivants doivent être recherchés: développer dans nos interventions une éthique coopérative et instaurer des mécanismes de prise de décision démocratiques, aider les gérants à tenir une comptabilité régulière, participer aux suivi-évaluations." On a également constaté des attitudes erronées, regrettant en particulier le caractère trop élitaire de la formation donnée aux participants à ces cours, les privilèges accordés à certains membres alors que l'on négligeait les coopératives en tant que telles, ou encore le fait que l'on ait favorisé la centrale à Kigali au détriment des milieux paysans.

### **c) Situation actuelle du Centre**

En décembre 1994, les membres du conseil d'administration qui restaient après le génocide dressèrent, à Nairobi, un état de la situation avec l'aide de la Coopération suisse et décidèrent des mesures d'urgence. Un responsable fut désigné pour le bâtiment resté intact et le personnel réduit. Comme cette infrastructure sans équivalent dans la région de Kigali risquait d'être désaffectée ou même confisquée par le gouvernement, il était urgent qu'Iwacu relance - même partiellement - le travail de ses départements. Il y avait ainsi des raisons stratégiques et symboliques à reprendre les activités du Centre, ce qui est chose faite depuis l'été 1995. Ses 25 collaborateurs souhaitent contribuer à faire revivre l'esprit coopératif dans la population traumatisée et inculquer des attitudes fondamentalement conformes aux principes des droits de l'homme.

La partie du personnel d'Iwacu qui s'était enfuie à Bukavu (25 personnes) s'est groupée avec d'autres ONG et aide les réfugiés. Il n'y a cependant pas de communication entre les groupes de Bukavu et de Kigali.

#### **d) Appréciation**

Les buts que s'étaient fixés les membres fondateurs et les responsables actuels étaient ambitieux. Il est donc naturel que souvent la réalité ne soit pas à la hauteur des exigences - comme l'a constaté dans son autocritique l'assemblée générale de 1993. D'une manière générale, ce rappel tardif de l'idéal d'Iwacu reste utile et porteur d'avenir bien qu'une grande partie de son personnel ait été tué ou mis en fuite pendant le génocide.

Iwacu est indubitablement la plus importante ONG du Rwanda. Les conceptions théoriques et pratiques du développement communautaire enseignées par le Centre sont une référence pour toute la région. Il doit son profil à des dirigeants remarquables et à des présidentes qui inspiraient le respect. La Suisse devrait donc continuer de négocier sa participation à cet outil de responsabilisation important pour l'évolution sociale du pays, cela d'autant plus qu'Iwacu devrait soutenir la formation de coopératives qui étaient liées à la coopération suisse ou le sont encore.

#### **4.2.4. Préfecture de Kibuye. Agriculture et forêt. Etablissements de formation et de recherche agricoles et forestières.**

Dans ce pays de concentration qu'est le Rwanda, la coopération suisse groupe une grande partie de ses activités dans la préfecture de Kibuye. Cette préfecture se situe à la périphérie ouest du pays. On travaille depuis quelques années à la construction de la route qui doit améliorer la communication avec le centre. Lorsqu'on emprunte aujourd'hui cette voie déjà tracée par les Belges qui mène de Gitarama à Kibuye, la voiture tout-terrain met environ quatre heures pour atteindre péniblement sa destination après quelque 70 kilomètres de route défoncée. La crête Zaïre-Nil s'étire à travers cette préfecture montagneuse. En 1989, ses 1004 km<sup>2</sup> (si l'on déduit 316 km<sup>2</sup> faisant partie du lac Kivu) étaient occupés par 393 000 âmes, soit 391 habitants par kilomètre carré. La préfecture comptait 235 000 habitants en 1970, et déjà 350 000 en 1982.

Dans cette préfecture écartée, la coopération suisse a pu s'épanouir sans problèmes de coordination avec d'autres organisations de développement. De nombreux projets ont vu le jour au cours des 30 dernières années - de façon très organique, un projet suscitant le suivant. Presque la moitié des moyens financiers investis au Rwanda par la Coopération suisse ont été dirigés sur cette région.

Le groupe d'étude a eu bien de la peine à se faire une idée générale des activités très diverses de la Coopération suisse dans cette préfecture. Il regrette l'absence de vue d'ensemble actuelle et d'évaluation globale de la Coopération sur son travail dans la région. En effet, ces activités nombreuses et intensives, dans un espace relativement bien délimité et durant toute une génération, pourraient très certainement donner lieu à une analyse extrêmement intéressante. Le groupe d'étude n'est pas en mesure d'effectuer ce travail. Les projets sont cependant présentés ci-après autant que possible dans leurs relations réciproques.

#### 4.2.4.1. Agriculture

Nourrir un pays dont la population croît rapidement sur un territoire relativement restreint constitue un grand défi. Une telle situation menace constamment de se dégrader si l'on n'y remédie par des solutions efficaces au niveau de la production agricole. Il est parfaitement logique que la coopération suisse au développement se soit occupée d'agriculture quand on sait que 90 pour cent des Rwandais en vivent aujourd'hui encore; en 1982, la population de ce pays était encore rurale à 95 pour cent. La coopération au développement put ainsi engager à temps la lutte contre un éventuel exode rural.

##### a) Le Projet agricole de Kibuye (PAK)

C'est avec ce projet que la coopération suisse a commencé de travailler au développement du secteur agricole dans la préfecture de Kibuye. Pour ce projet comme pour d'autres, la Suisse et le Rwanda ont collaboré sur la base d'une convention. Les gouvernements suisse et rwandais se sont portés responsables du projet. Le PAK a duré environ 25 ans et s'est achevé officiellement à la fin décembre 1991. Mais cela ne mettait pas fin à la coopération agricole entre la Suisse et le Rwanda dans la région de Kibuye. Le PAK trouve son prolongement actualisé dans le projet Appui aux initiatives paysannes en préfecture de Kibuye.

Les activités du PAK se divisent en quatre périodes successives:

La première phase va de 1965 à 1974. Jusqu'en 1973 le travail s'étendait à l'ensemble de la préfecture. Au cours de cette décennie le PAK s'occupa de vulgarisation et de formation. Une priorité fut le recrutement et la formation de cadres agricoles. A ce stade il était logique de créer dans la préfecture de Kibuye un établissement de niveau inférieur, qui fut l'Ecole agricole et forestière de Nyamishaba. Une campagne d'information intensive fut lancée pour diffuser des techniques de culture modernes. Un autre centre de gravité fut l'élevage, de sorte que l'on réalisa le Centre d'élevage de Nyamishaba. Initialement intégrées au PAK, les activités forestières furent séparées du volet agricole en 1970 et donnèrent lieu depuis lors au Projet pilote forestier.

La deuxième phase, de 1974 à 1979, fut précédée d'une analyse de l'expérience acquise. Elle conduisit à former quatre zones de développement rural dans les cinq communes suivantes: Gitesi, Mabanza (entre le lac Kivu et la Crête), Mwendo (une commune d'altitude), Bwakira et Kivumu (en partie sur la Crête et en partie sur la pente est). Il s'agissait de concevoir, organiser et réaliser des actions de développement impliquant à peu près un millier de familles. En 1976 fut créée l'unité de soutien "Service d'animation/formation" (SAF); sa tâche consistait à assurer l'homogénéité des directives de formation et d'information dans les quatre zones.

La troisième phase, de 1980 à 1983, comporta l'extension des activités existantes ainsi que la réorientation dans le sens d'un appui des structures communales; le projet fut progressivement intégré aux structures locales.

La quatrième phase va de 1984 à 1988; elle fut marquée par la volonté suisse et rwandaise de généraliser les activités du PAK pour en faire une réussite nationale. De plus, on fit démarrer le projet Développement communal dans la commune de Bwakira (ch. 4.2.5.). Le but était de rendre les communes capables de poursuivre elles-mêmes le travail commencé.

1988 fut une année de transition. Des négociations entre la Suisse et le Rwanda aboutirent à une nouvelle convention pour la période de 1989 à 1991. Le Ministère de l'agriculture créa une nouvelle structure pour l'Office de l'agriculture de la préfecture de Kibuye. Un coordinateur du ministère dirigeait désormais une petite équipe au niveau préfecture, tandis que deux unités opérationnelles appuyaient les communes. Le PAK se transforma en projet d'assistance, et les moyens financiers furent mis à la disposition des activités agricoles des sous-préfectures. La Suisse apporta de son côté une unité d'appui et de vulgarisation. Cette phase de 1989 à 1991 devait être la dernière du PAK, dans lequel la Suisse avait investi 31,0 millions de francs au total. Le soutien devrait se baser à l'avenir sur la conception transformée d'un "Appui aux initiatives paysannes".

Outre les rapports sur l'état du projet présentés lors des demandes de crédits pour les différentes phases ainsi que d'autres estimations ponctuelles, la Coopération suisse et le Ministère procédèrent à une évaluation approfondie en 1982. Ce rapport en trois volumes présente en détail la situation de la région examinée, décrit l'activité de la coopération suisse, fait la synthèse des résultats et évalue ceux-ci. Il signale toutefois d'emblée que les statistiques dont on dispose aux niveaux des communes et de la préfecture ont peu de valeur.

Selon cette évaluation, les activités du PAK portaient sur les six domaines suivants:

- Mesures relatives à la production. Il s'agissait ici de lutter contre l'érosion. Pour donner une idée de ce travail, le rapport présente la commune de Mwendu où 432 km de terrassements antiérosifs ont été creusés entre 1976 et 1978.
- Maintien de la fertilité des sols. C'est là le principal souci des paysans, lié à l'exploitation intensive des sols. La stabulation du bétail, en particulier bovin, permet d'utiliser le fumier plus rationnellement. On a ainsi construit en 1979 environ 1200 étables dans les cinq communes.
- Distribution de semences. Là encore un exemple: en 1981 la commune de Gitesi a reçu 400 kg de soja, 400 kg de maïs, 850 kg de haricots, 50 kg de pois verts.
- Encouragement à cultiver des produits pouvant être vendus: bananes pour la production de bière et café. Le rapport constate que seulement la moitié des paysans ont été d'accord de produire des bananes pour l'usage susmentionné. La promotion de la culture de café a par contre été un grand succès: 90 pour cent des paysans ont produit du café pour le commerce. Il convient de relever ici que la chute des prix du café à partir de 1987 frappa très durement une préfecture comme celle de Kibuye, qui avait misé sur cette culture et doublé sa production entre 1971 et 1981.
- Promotion des cultures de fruits et légumes. Le PAK a fait un gros travail dans ce domaine, par l'information et la motivation d'une part, et de l'autre en distribuant des semences et des jeunes plants. En 1981, par exemple, on a planté

dans la préfecture 100 000 arbres fruitiers et distribué 15 000 sachets de graines de légumes.

- Elevage. Le rapport commence par souligner la proportion d'étables nettement plus forte chez les éleveurs des cinq communes encadrées par la Coopération suisse (88%) que chez ceux d'autres communes (57%). Puis on apprend que l'importation de bovins étrangers n'a pas été un succès. Les croisements ont été peu productifs. Pour des raisons de coûts, peu de choses ont été faites en matière vétérinaire. Les paysans estiment en outre que les soins vétérinaires ne se justifient que pour les bovins. Mais, comme le montre une campagne vermifuge qui a finalement été une réussite dans la commune de Kivumu, un travail de sensibilisation suffisamment opiniâtre donne des résultats dans ce domaine également. Les centres d'insémination artificielle n'ont pas eu de succès. D'une manière générale, les actions tentées dans l'élevage - pisciculture comprise - sont considérées comme des échecs.

Mais les objectifs que s'était fixé le PAK allaient au-delà du domaine purement agricole. On ne peut ici que les mentionner sommairement. Un premier champ d'action a trait à la santé et au social. Nutrition dans le cadre de la famille, hygiène, cours de formation pour les femmes et les filles. Le rapport fait une observation critique à propos des filles: "... il semble que les programmes proposés ne répondent que très partiellement à leurs préoccupations essentielles: emploi, planning familial, éducation liée aux changements intervenus dans la vie économique et sociale."

Un deuxième champ d'action portait sur la formation générale de la population rurale. C'est ainsi que 7635 personnes participèrent en 1981 à des cours du PAK dans la préfecture de Kibuye. On peut s'en faire une idée par les thèmes abordés (autres qu'agricoles au sens étroit, dont il a été question plus haut): alimentation, construction de latrines, eau potable, planning familial. Un troisième champ d'action englobait le stockage de produits, leur commercialisation et leur transformation. A cela se combinait l'appui aux groupes et aux coopératives. Et un cinquième champ d'action était constitué par les travaux d'infrastructure dans les communes, tels que construction de routes et adduction d'eau.

#### **b) Appui aux initiatives paysannes en préfecture de Kibuye**

Le PAK prit fin officiellement le 31 décembre 1991. Le nouveau départ n'avait pas seulement un caractère formel, mais procédait d'une attitude nouvelle vis-à-vis de la politique de développement. Le titre du nouveau projet témoigne de cette évolution. L'attention se focalise sur les initiatives paysannes. Il faudrait donc que les partenaires de l'unité d'appui de la DDA et du Service agricole de Kibuye soient les paysans eux-mêmes et leurs organisations. C'est pourquoi l'accent a été mis sur le rôle fondamental que devraient jouer les initiatives paysannes, qu'il s'agisse de tentatives individuelles ou d'efforts collectifs. Le changement est marquant: l'acteur principal de la politique de développement ne devrait plus être le Service agricole de la préfecture de Kibuye. Sa tâche consiste avant tout à créer des conditions favorables aux initiatives paysannes, et en second lieu à soutenir ces initiatives en leur procurant une assistance technique qui laisse les paysans maîtres de leurs desseins. Dans sa première demande de crédit pour le nouveau projet, la DDA écrivit: "Il est crucial pour la réussite du projet que ces derniers restent les maîtres

d'oeuvre de ce qu'ils entreprennent, et non simples exécutants de directives plus ou moins contraignantes et adéquates émises par les services agricoles."

Il émane de ces lignes un reproche à l'égard de la politique agricole rwandaise, mais aussi une autocritique de la Coopération suisse qui cautionnait cette politique dans la mesure où la DDA avait toujours travaillé sur la base de conventions avec le gouvernement du Rwanda. Cette profession de foi marque un revirement dans la philosophie du développement, un changement d'optique. Un rapporteur rwandais de la Coopération suisse écrivit en 1991: "En réalité, tout se joue actuellement entre l'administration et les bailleurs de fonds, tandis que le paysan est considéré comme moyen dont on se sert pour atteindre les objectifs qui ont été définis en son absence." Et Willi Graf, collaborateur du service sectoriel agriculture de la DDA, avait relevé en 1991 un phénomène intéressant à propos de la lutte contre l'érosion: le gouvernement tentait depuis des années de maîtriser ce danger en creusant des terrassements contre l'érosion, et ses efforts donnaient certains résultats. Mais pour y arriver il fallait surmonter beaucoup de résistances de la part des paysans. Willi Graf en attribue la raison au fait que les paysans rwandais ont développé sans appui - et parfois même contre la volonté des autorités - un système agroforestier avec le bananier comme élément central. La couverture permanente par cette plante rend l'érosion si faible que la pérennité écologique du système s'en trouve pratiquement assurée. La conclusion de Graf: les autorités rwandaises auraient bien mieux atteint leur objectif d'utilisation durable des ressources en essayant de soutenir les efforts des paysans, plutôt que de vouloir leur imposer une technique déterminée. La dernière phrase de sa synthèse fait réfléchir: "Le grand avantage de la stratégie choisie par les paysans, c'est que leur système procure à court terme des bénéfices économiques tout en étant écologiquement durable."

Il est ainsi dans l'ordre des choses que l'on implique les paysans, les éleveurs et leurs organisations dans le choix des thèmes à traiter par le Service agricole de la préfecture de Kibuye. Un autre aspect à prendre en considération dans cette vision plus globale des choses est l'intégration accrue du secteur des entreprises privées.

Le projet doit ainsi être progressivement confié aux paysans et à leurs organisations, en appliquant systématiquement le principe de l'aide à l'autopromotion. Les paysans intégrés au projet doivent se faire une idée de la manière dont ils entendent résoudre eux-mêmes leurs problèmes, l'aide leur étant dispensée sur demande. Des programmes de recherche menés parallèlement doivent montrer où se situent les difficultés et comment les résoudre. L'organisation du projet comprend deux volets: il s'agit d'une part d'assister le Service agricole de Kibuye qui s'occupe des cultures de bananes et de pommes de terre ainsi que des mesures à prendre pour maintenir la fertilité des sols; d'autre part, une unité d'appui se consacrera spécialement à la question de l'autopromotion.

On avait prévu 1 448 000 francs pour la première phase allant de 1992 à 1994. Le programme annuel de 1994 nous apprend que le rôle attribué au service agricole n'a pas pu être assumé correctement en raison des désordres dans le pays.



### c) Appréciation

Le groupe d'étude apprécie sans réserve l'engagement dont la Coopération suisse a fait preuve dans le domaine agricole. Nourrir ce pays dont la population croît si vite vient nécessairement au premier rang des préoccupations. Au-delà des aspects purement agricoles, notre Coopération a eu le mérite d'une vision qui prenait en compte la dimension sociale des problèmes. Le rapport de 1982, mentionné ci-dessus, fait un bilan globalement remarquable.

Les motifs qui ont conduit à changer l'orientation du PAK dans le sens du projet "Appui aux initiatives paysannes" suscite la question suivante: la Coopération suisse, manifestement préoccupée de coordonner systématiquement son travail de développement avec le gouvernement rwandais, a-t-elle suffisamment gardé à l'esprit les paysans et leurs organisations dans l'aménagement de son activité et plus particulièrement dans le choix de ses thèmes? Il apparaît clairement que l'on a tardé à associer pleinement des entités dont un esprit solidaire aurait dû prendre conscience plus rapidement. Le nouveau projet "Appui aux initiatives paysannes" fait enfin triompher le principe de l'aide à l'autopromotion. Il arrive assez tard et inspire de grands espoirs, par ailleurs assez discutables dans la mesure où ils peuvent être déçus. Le groupe d'étude estime qu'avant de passer au nouveau projet il aurait fallu procéder à une évaluation approfondie du PAK, comparable à celle de 1982. Cette évaluation resterait maintenant encore utile si la coopération au développement devait reprendre. Il serait notamment important de savoir dans quelle mesure ce travail a permis de dépasser le stade de l'autosubsistance et ce que l'on a pu faire pour promouvoir l'artisanat. On peut lire à ce sujet dans le programme annuel 1994 que celui-ci prévoyait un nouveau projet "Appui à l'artisanat à Kibuye", avec un budget de 300 000 francs par année. Le bilan de toute une génération pourrait constituer une base extrêmement précieuse pour la suite des activités. L'évaluation plusieurs fois citée de 1982 avait également relevé que le travail manquait parfois de cohérence du fait que certains experts tenaient à faire valoir leurs propres conceptions.

Le groupe d'étude note le jugement très positif de ses interlocuteurs à propos du travail de développement à Kibuye. Des louanges sont adressées à l'esprit solidaire des collaborateurs suisses sur le terrain qui travaillaient aux côtés des paysans rwandais.

A propos de l'état actuel des bâtiments de la Coopération suisse: ils sont restés utilisables et les réparations nécessaires ont pu être effectuées entre temps. Aujourd'hui ils sont utilisés en partie par le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe ou par le CICR. La plupart des biens meubles ont été emportés.

#### 4.2.4.2. Economie forestière

Le Projet agricole de Kibuye comportait également un volet forestier. Celui-ci en fut détaché en 1970 pour devenir le Projet pilote forestier, Kibuye.

### a) Le Projet pilote forestier (PPF)

Le PPF déploya une grande dynamique interne qui déboucha progressivement sur de nombreuses activités. Cet engagement dans l'économie forestière répondait à un grand besoin. Le premier but auquel la coopération se consacra fut la forêt naturelle de Nyungwe, menacée de disparition. La Coopération suisse chercha ses premiers partenaires dans la commune de Gisovu (préfecture de Kibuye) en bordure de la forêt naturelle. Une première coopérative fut fondée. L'objectif était de préserver la forêt naturelle tout en assurant le développement rural, en lieu et place du défrichement et de mises en culture inconsidérées. L'idée de ces coopératives fut transmise peu après à la province voisine de Cyangugu, sur laquelle s'étend une partie du massif de Nyungwe (ch. 4.2.6).

En 1975, le PPF se vit attribuer une nouvelle tâche. On avait en effet constaté dès le départ une grande fragilité du Rwanda sur le plan écologique et forestier, de sorte qu'une intervention paraissait urgente. L'habitat rural manquait de bois de feu, de loin la principale source d'énergie du Rwanda, et l'érosion menaçait les collines déboisées. Les surfaces boisées avaient misérablement rétréci, alors que le pays avait été couvert autrefois de vastes forêts - des forêts denses à l'ouest et des savanes boisées à l'est. Les statistiques (tirées des demandes de crédits de la DDA) dont on dispose pour la fin des années septante donnent une idée de cette grave dégradation: la forêt naturelle de Nyungwe était réduite à 100 000 ha, et celle de Gishwati à 30 000 ha; toutes deux couvraient anciennement plusieurs fois ces valeurs. Par ailleurs, il n'y avait plus que 20 000 ha de savanes boisées et les reboisements effectués entre temps - sur lesquels on reviendra plus loin - totalisaient quelque 35 000 ha. Le Rwanda se trouvait alors dans une situation alarmante par l'exiguïté de ses forêts pour une population très dense: les surfaces boisées ne représentaient que 6 à 7 pour cent de la superficie du pays, soit 0,04 ha par habitant. Le Ghana, par exemple, avait 1,7 ha et le Nigeria 0,6 ha par habitant.

La population croissante et qui restait essentiellement agricole exerçait une forte pression sur la forêt parce qu'elle avait besoin non seulement de bois à brûler (également sous forme de charbon de bois), mais aussi de terres à cultiver et de pâturages.

Agriculture et forêt sont interagissantes et doivent être considérées comme un tout. Il incombe donc à la coopération d'offrir des solutions conciliant les préoccupations conflictuelles; elle doit apaiser autant que possible l'antagonisme entre économie forestière d'une part, et agriculture/élevage d'autre part. C'est le seul moyen de faire comprendre ces nécessités à la population et d'obtenir ainsi son adhésion profonde.

Les calculs effectués par la Coopération suisse à la fin des années septante donnèrent les résultats suivants: des reboisements couvrant une superficie de 400 000 ha permettraient de satisfaire les besoins en bois de feu et de construction (12 millions de m<sup>3</sup> par an) au début du siècle prochain. On pourrait ainsi renoncer aux coûteuses importations de bois de l'Ouganda, du Zaïre et de la Tanzanie. Et il ne serait plus nécessaire - comme cela arrive malheureusement souvent au Rwanda -

d'utiliser les déchets végétaux comme combustible au lieu d'en faire de l'engrais pour maintenir la fertilité du sol.

C'est dans ce contexte dramatique que la coopération suisse lança, dans la préfecture de Kibuye, le Programme de reboisement en milieu rural (RMR), qui faisait partie du PPF. Il s'agissait d'inciter la population et les communes à reboiser les collines et les crêtes dénudées. Cet audacieux projet pilote de la coopération suisse eut un succès éclatant; il convainquit aussi bien la population que les autorités. On forma par exemple pour chaque colline du personnel rwandais, instruit par des coopérants qui passait sur place de temps à autres. Intercoopération affirme qu'un total de 200 000 ha ont été reboisés au Rwanda entre la fin des années septante et la fin des années quatre-vingt. Car ce projet qui avait pris racine dans la préfecture de Kibuye s'était ensuite étendu à l'ensemble du pays sous l'impulsion du gouvernement, qui avait institué entre autres une "Journée nationale de l'arbre". L'Etat et les communes poussèrent les travaux de reboisement, mais il fallait aussi encourager les plantations individuelles pour que le paysan ait du bois de feu et de construction sur ses propres terres.

Un travail de cette envergure débouche nécessairement - et logiquement - sur des prolongements organiques. La coopération suisse constata, au départ, l'absence de personnel forestier possédant une formation scientifique et pratique. On créa ainsi l'Ecole agro-forestière de Nyamishaba (préfecture de Kibuye), destinée à former des cadres moyens (techniciens forestiers). La formation universitaire continua de se faire à l'étranger, également avec le soutien de la Suisse; les ingénieurs forestiers étaient et sont instruits notamment en Tanzanie, au Kenya, au Canada, en Angleterre et en Russie. On reconnut dès le départ l'importance décisive de la formation, condition sine qua non d'une véritable autonomie forestière des Rwandais. La recherche appliquée fut également jugée très importante. La Suisse soutient depuis 1980 le Projet d'appui au département de foresterie de l'Institut des sciences agronomiques du Rwanda (PADF-ISAR). Un nouveau champ d'activité s'ouvrit en 1986 avec l'Opération d'appui aux entrepreneurs forestiers et du bois, qui offrit l'occasion très appréciée de créer des emplois non agricoles.

A partir de 1980 on se préoccupa de mieux intégrer les activités du PPF dans la politique du pays. Il s'agissait d'intégrer les activités du PPF dans la sphère de compétences des autorités, donc d'instaurer un processus de "rwandisation". On créa donc en 1984 le Service forestier national, et la même année celui de la préfecture de Kibuye (après 1988 dans les autres provinces également). Le PPF se transforma ainsi en un Projet d'appui au Service forestier préfectoral de Kibuye.

#### **b) Appui au Service forestier préfectoral de Kibuye**

Ce projet devint opérationnel à partir de 1988, après une phase de transition. Cette entreprise constitue elle aussi un projet pilote. En résumé, les activités du PPF sont alors remises au Service forestier préfectoral de Kibuye; le PPF prend fin en tant que tel; le Service forestier reçoit un appui de la Suisse.

Après cinq ans il fut décidé de procéder à une évaluation approfondie, en particulier pour savoir s'il convenait d'appliquer ce modèle à d'autres provinces. La Coopération suisse donne un premier avis à ce sujet dans sa demande de crédit

supplémentaire de décembre 1993: "La gestion des boisements doit encore être plus orientée vers la satisfaction des besoins des populations. (...) Cette orientation implique de reconsidérer la répartition des tâches entre l'Etat central, les communes et les particuliers dans le sens d'une décentralisation et d'un transfert aux privés de la gestion de certains boisements." La DDA souhaite par conséquent un "appui financier plus orienté vers la foresterie communale et privée".

On avait réalisé entre temps (1989), avec le soutien de la Suisse, une nouvelle législation forestière ainsi qu'un Fonds forestier national destiné à devenir un fonds de roulement. L'idée était que la Suisse alimenterait ce fonds une fois que celui-ci serait entièrement opérationnel, et que le Service forestier de Kibuye en recevrait son appui financier.

### **c) Opération d'appui aux entrepreneurs forestiers et du bois (AEFB)**

Ce projet de la Coopération suisse et du canton de Vaud débuta en 1988, après une phase expérimentale. Il s'agit également d'un projet pilote. Il y avait d'un côté une raison extérieure au lancement de cette nouvelle entreprise: les importantes plantations des 25 dernières années sont maintenant prêtes à être exploitées. "La terre est fertile, les arbres poussent de un à deux mètres par année" dit un expert au groupe d'étude; cette observation se rapporte surtout à l'eucalyptus. L'économie forestière donne d'autre part la possibilité de créer des emplois non agricoles, chose très importante dans un espace rural surpeuplé. L'exploitation de cette ressource renouvelable évite en outre de coûteuses importations. Les raisons ne manquaient donc pas au gouvernement et à la Coopération suisse de s'atteler ensemble à ce nouveau projet.

La demande de bois de construction indigène fut plutôt faible au début de l'action, du fait que la population connaissait peu les emplois possibles du bois de pin; il fallait donc faire connaître la qualité de ce bois disponible en grandes quantités. De plus, la longueur du transport depuis la forêt jusqu'au consommateur rendait l'opération peu rentable. Ce commerce semblait ainsi peu prometteur.

Mais par ailleurs les besoins en bois de construction avaient récemment augmenté, pour l'édification de bâtiments publics aussi bien que dans le secteur privé. Il s'agissait donc de dépasser l'ignorance relative aux usages du bois disponible, de développer des techniques pour utiliser correctement ce bois, d'employer des outils appropriés et de créer un réseau efficace entre production et commercialisation. Le but de cette entreprise était d'inculquer à l'ensemble des acteurs concernés par l'usage du bois - au-delà de la préfecture de Kibuye et donc à l'échelon national - des connaissances techniques, économiques et organisationnelles suffisantes pour que le réseau devienne globalement opérationnel. Le projet suscita bientôt de grands espoirs chez les professionnels du bois - depuis les bûcherons jusqu'aux marchands et aux charpentiers. Il était censé jouer un rôle provisoire. Les acteurs, après une phase d'appui, devaient poursuivre le développement dans le cadre de leurs propres organisations professionnelles. La Coopération suisse n'est pas encore parvenue à lui donner l'élan décisif, ce qui n'est pas surprenant dans la mesure où il s'agit d'une entreprise de longue haleine. De plus, le gouvernement avait manifestement une

certaine peine à se faire à l'idée que dans ce projet l'appui et la coopération s'adressent directement aux particuliers.

Il convient de mentionner dans ce contexte le projet Promotion de la menuiserie Ububaji, également soutenu par la Coopération suisse. La menuiserie est quantitativement le plus important artisanat du Rwanda, mais ses produits sont pour le moment de qualité plutôt médiocre. Une initiative en vue d'améliorer cette situation fut lancée en 1979 par l'ONG belge Frères des Hommes. Le gouvernement, connaissant l'intérêt que porte la Suisse au développement de l'artisanat, demanda dix ans plus tard à notre pays de faire une nouvelle tentative dans ce sens. Le but était de créer quelques menuiseries à proximité de la ville, dont les produits améliorés pourraient être vendus à Kigali. La Suisse a investi 900 000 francs depuis 1989 dans ce projet consacré à la formation de jeunes menuisiers. Il s'agit d'une part de créer des emplois et d'autre part d'économiser des devises utilisées pour importer des produits de qualité. Un apport de 250 000 francs par année aurait été prévu pour les années suivantes.

#### **d) Appréciation**

Le travail accompli par la coopération suisse au développement en matière d'économie forestière, dans la préfecture de Kibuye et au-delà de cette région, est impressionnant. Cette activité s'est orientée dès le départ sur des préoccupations vitales de la population et du pays, répondant simultanément à des besoins quotidiens et à la nécessité de sauvegarder les bases naturelles de la vie. La valeur du remarquable travail effectué pour protéger la forêt naturelle de Nyungwe (cf. 4.2.6.) est avant tout d'ordre écologique. La Suisse abordait avec son PPF un domaine jusque là négligé, mais d'importance cruciale. Non seulement ce projet visait une région particulièrement déshéritée - conformément aux principes fondamentaux de la coopération suisse -, mais notre pays a réalisé là un véritable travail de pionnier dans le domaine de l'économie forestière. La Coopération suisse a donné un démenti aux pessimistes des années septante. La surface des forêts rwandaises a plus que doublé depuis lors, ce qui permet d'affirmer que le Rwanda est un des rares pays tropicaux caractérisés par une évolution globalement positive du secteur forestier (demande de crédit de la DDA du 18 mai 1995).

Bon nombre d'activités forestières entreprises par la Suisse dans cette préfecture ont ensuite servi de modèles pour l'ensemble du pays. Cette observation s'applique plus particulièrement au programme de reboisement en milieu rural (intégré au PPF). C'est grâce à l'extension de ce projet à l'échelon national qu'il fut possible de reboiser une énorme superficie de quelque 200 000 ha en dix ans. Mais le travail effectué dans la préfecture de Kibuye fut également à l'origine des services forestiers (national et dans les préfectures) et de la législation forestière. En particulier les aspects animation et sensibilisation de ce travail prirent ainsi une dimension nationale. Selon un représentant d'Intercoopération, "Kibuye était un chantier d'élaboration de la politique nationale". D'autres coopérations - notamment la Banque mondiale - furent stimulées par l'exemple suisse à s'engager dans ce domaine de l'économie forestière.

Ce succès s'explique aussi par le sens aigu de la formation et de la recherche qui caractérise le travail de la Coopération suisse au Rwanda. Cet effort bien ciblé a

permis de remettre la gestion des affaires forestières en mains rwandaises dans un laps de temps relativement court. Formation et recherche étaient les préalables à la rwandisation, et c'est grâce à elles qu'il a été ensuite possible de créer des services forestiers efficaces dans ce pays.

Il convient de souligner un appréciable enchaînement des projets. Le besoin criant de cadres forestiers conduisit à former des techniciens et des universitaires qui étaient eux-mêmes tributaires des résultats obtenus par la recherche appliquée dans le cadre du projet ISAR, et plus particulièrement dans le domaine typiquement rwandais de l'agroforesterie dont il était indispensable de connaître les principes pour dépasser le conflit agriculture-forêt. Comme la Coopération suisse s'occupait simultanément des deux domaines à Kibuye, elle put provoquer des interactions. Et l'on intégra enfin à cet enchaînement la promotion de toutes les entreprises qui ont trait à l'économie du bois.

Le PPF fut également créateur d'emplois; en 1981 par exemple, il occupait 400 ouvriers et 1000 ouvriers saisonniers. Une activité prometteuse aux yeux du groupe d'étude est le projet d'appui aux entrepreneurs pour l'utilisation du bois. Son approche économique offre en effet une issue à la simple autosubsistance paysanne et répond à la préoccupation de créer des emplois en dehors de l'agriculture. Mais ce projet s'est trouvé paralysé par la guerre alors qu'il était encore dans les limbes.

En conclusion, les résultats de la coopération qui ont échappé à la destruction sont les suivants dans le domaine de l'économie forestière: amélioration de l'environnement, augmentation impressionnante des surfaces boisées, résultats de la recherche, personnel forestier formé. Un représentant de la Coopération suisse constate: "Les connaissances procurées par le reboisement restent acquises."

La Suisse a investi au total 65,9 millions de francs dans le domaine forestier. Le rendement de cet investissement peut être qualifié de bon.

#### **4.2.4.3. Etablissements de formation et de recherche agricoles et forestières**

L'essentiel de la formation se donnait lors de nombreux cours et autres séminaires organisés pour les cadres, certains groupes et la population en général. Il s'agissait d'informer les participants, de les sensibiliser aux problèmes et de les motiver à résoudre ceux-ci. Il y eut aussi du travail concret sur le terrain. La campagne était étayée par des publications informatives. On doit se souvenir qu'il n'y avait pas de cadres formés dans les domaines agricole et forestier au moment où la Coopération suisse commença son travail, et que l'administration n'avait pas encore mis sur pied les services correspondants. Depuis 1979, la coopération suisse finança notamment, à hauteur de 1,8 million de francs, l'Institut africain pour le développement économique et social (INADES) à Abidjan. Cette organisation sans but lucratif se consacre à l'éducation des adultes en mettant l'accent sur les populations rurales. Les représentants de la DDA et de l'INADES se rencontraient sur le terrain à Kibuye, et l'INADES était en contact étroit avec le PAK et le PPF. C'est ainsi qu'ils publièrent ensemble une brochure sur le reboisement et échangèrent quantité d'informations.

### **a) Ecole agro-forestière de Nyamishaba, préfecture de Kibuye**

Cette école doit son existence à une constatation faite lors de la première phase du PAK, à savoir qu'il n'y aurait ni progrès ni résultats durables sans la formation de cadres agricoles et forestiers compétents. Elle dispense une formation secondaire et a pour but de former des cadres agricoles et forestiers moyens. Vers 1980 le Rwanda n'avait au total que 120 techniciens agricoles disposant d'une formation moyenne, soit un pour 36 000 habitants. Par ailleurs, le secteur forestier avait en tout et pour tout 14 cadres moyens (techniciens), soit un pour 310 000 habitants. Ces chiffres éloquents montrent bien où se situaient les obstacles à une diffusion de connaissances dans ces domaines.

La Coopération suisse appuya cette école de cadres moyens depuis 1981. Précédemment, une réforme du système scolaire rwandais avait instauré le principe selon lequel dix pour cent des écoliers devraient bénéficier d'une formation secondaire. Le gouvernement prévoyait de transformer à cet effet certaines écoles existantes et d'en créer de nouvelles. Après l'école primaire, les élèves devaient recevoir cinq ans de formation en agriculture, forêt, génie rural, médecine vétérinaire, etc. C'est dans ce contexte qu'il faut voir la création de cette école. Le gouvernement rwandais demanda à la Coopération suisse de transformer une école existante de cadres inférieurs (assistants agricoles) en école de cadres moyens. Il était particulièrement important de réunir les formations agricole et forestière sous un même toit, afin d'exploiter les synergies que comportent ces deux domaines étroitement imbriqués dans un pays comme le Rwanda. L'enseignement comprend ainsi les cultures agricoles, l'élevage et la foresterie pour tous les élèves.

La réalisation de ce programme ambitieux exigeait des moyens largement supérieurs aux ressources financières et humaines du Rwanda. Une aide massive de l'extérieur s'avérait nécessaire. On calcula qu'il fallait former à moyen terme 550 techniciens agricoles, et dans le secteur forestier le nombre de cadre moyens nécessaires fut chiffré à 240. En plus de ces techniciens, on estima que l'agriculture avait besoin d'un millier d'assistants ou agents. Ceux-ci recevaient après huit ans d'école primaire une formation complémentaire de deux ans. Dès le début de ses activités, la Coopération suisse avait encouragé cette formation dans la préfecture de Kibuye (PAK) en créant à cet effet la Section agricole inférieure de Nyamishaba.

La direction de l'école fut assumée dès le début par un Rwandais, tandis que les sections agriculture et foresterie étaient confiées à des représentants de la Coopération suisse possédant une formation d'ingénieur. Cette école comptait 20 enseignants rwandais en 1984. L'enseignement était essentiellement pratique; l'école dispose de suffisamment de terrain à elle. De plus, les élèves effectuent des travaux de plus ou moins longue durée dans les communes.

En ce qui concerne la capacité de cette école, chaque section peut admettre chaque année 36 élèves. Depuis juin 1987 il en sort 15 à 20 techniciens agricoles et autant de techniciens forestiers. Un rapport de la DDA qualifie le niveau de formation de "relativement satisfaisant".

La période de 1990 à 1992 eut un caractère transitoire. Il s'agissait de réfléchir à la manière dont l'école pourrait répondre aux besoins de la population dans un

contexte transformé, et en particulier de savoir quels changements de programmes cela impliquerait.

Les contributions de la Suisse à ce projet totalisent 15,9 millions de francs. Rien n'a été versé en 1993 du fait que le ministère compétent n'a pas trouvé le temps d'entrer en matière sur les réformes nécessaires. Il était cependant prévu de continuer à soutenir cette école une fois les programmes amendés.

#### **b) Institut des sciences agronomiques du Rwanda (ISAR) et Département de foresterie à l'ISAR**

La coopération suisse au développement a soutenu cet établissement à partir de 1980. L'ISAR fait de la recherche appliquée, destinée à procurer au pays les bases scientifiques nécessaires pour développer à bon escient les secteurs concernés. Le but est de diffuser ensuite les résultats sous une forme appropriée auprès de la population.

Un projet très important auquel participe l'ISAR - situé pour l'essentiel à Rubona (à 15 km au nord de Butare) - est mené par le Centro internacional de agricultura tropical (CIAT) qui se trouve en Colombie. Ce projet, qui porte sur la recherche et la formation en matière de culture du haricot, doit étendre ses effets à une certaine échelle sur la région des Grands Lacs (Rwanda, Burundi, est du Zaïre). Le haricot constitue traditionnellement un aliment de base et une source de protéines incontournable. La consommation annuelle de haricots est au Rwanda de 40 à 50 kg par habitant, ce qui donne une idée de l'importance que revêt cette denrée. La recherche vise en particulier à en accroître la productivité, à lutter contre les maladies de cette culture, à rendre celle-ci compatible avec les autres cultures et à l'intégrer dans le système agroforestier. La réalisation du projet donne lieu à des conventions du Centro internacional de agricultura tropical avec les gouvernements concernés d'une part, et l'ISAR d'autre part. La Suisse a versé depuis 1983 des contributions totalisant 10,4 millions de francs pour ce projet destiné à améliorer la production d'une nourriture de base par les petits paysans.

Le Département de foresterie s'occupe de reboisements, de la préservation des forêts naturelles, d'améliorations génétiques, d'exploitation des forêts et de l'agroforesterie si importante pour le Rwanda. Il apparaît justifié d'évoquer ici brièvement cette discipline. La densité démographique fait que l'on manque de terres où procéder à de grands reboisements. L'agroforesterie vise d'une part à satisfaire les besoins en bois de la population, et d'autre part à trouver un équilibre optimal entre surfaces occupées par des arbres et terres agricoles. L'ISAR suit un grand nombre de ces projets. Selon des estimations, la superficie exploitée actuellement selon les principes de l'agroforesterie se chiffre à 91 500 ha (en comptant l'espace occupé par les arbres). L'Institut diffuse ses découvertes dans de nombreuses publications et lors de séminaires. Les cadres rwandais parviennent déjà à assumer une bonne partie des activités de recherche. Les contributions financières versées par la Coopération suisse de 1980 à 1993 (sans le programme "haricot") s'élèvent à 7,5 millions de francs. Une lettre du coordinateur à Kigali donne à penser que l'Institut a repris son activité. La Suisse exploite actuellement un centre de production de semences d'arbres avec l'International Centre for Research in Agroforestry à Nairobi.



#### 4.2.5. Le développement communal

Le modèle du développement communal se situe à la croisée de différents courants philosophiques; il ne se limite pas à une simple question d'organisation. Evoquant davantage qu'une forme de gestion administrative et économique, cette notion de développement communal s'inspire d'un idéal de solidarité. C'est pourquoi beaucoup de coopérants considèrent que la réalisation d'un tel projet exige non seulement des compétences techniques, mais aussi des convictions éthiques et sociales.

##### a) Contexte du projet

Cette redéfinition de la politique de développement implique au moins trois éléments: (1) la dynamique de collectivités suscitée par des liens de partenariat locaux, nationaux et internationaux, (2) l'esprit communautaire des traditions africaines, et (3) le statut constitutionnel de la commune. Chacune de ces trois composantes imprégnait la réalité rwandaise. Ces facteurs d'interactions, qui ont pris forme concrètement en tant que "développement communal" dans la préfecture de Kibuye, peuvent se résumer comme suit:

- Le "partenariat" est une invitation à placer la vie quotidienne sous le signe de la solidarité, mais aussi à percevoir les liens nationaux et les responsabilités internationales; "partenariat" témoigne de la conviction que le développement ne peut ni ne doit être planifié "pour" une population, mais n'a une chance de réussir que s'il est façonné "avec" les gens qu'il concerne.
- Les conceptions "africaines" du monde et de l'humanité reposent sur une notion d'interdépendance; le dicton rwandais "*abantu n'ibintu ni magilirane*" (gens et choses sont réciprocity) exprime le sentiment que l'être humain a besoin de ses semblables pour survivre. Non seulement ce réseau caractérise les systèmes de relations humaines, économiques et écologiques, mais il relie les *ancêtres (abazimu)* aux vivants. Ce champ de force constitue la réalité *imàana* (ch. 3.1.5.).
- La "commune" est elle aussi davantage que l'expression juridique des droits et des devoirs du citoyen. La notion de commune désigne historiquement des processus très divers; le "développement communal" rappelle ainsi la libération du joug féodal, la lutte pour les droits civiques ou la garantie de l'autonomie locale.

Ces éléments ont sans doute contribué, dans le Rwanda du début des années quatre-vingt, à faire du "développement communal" un idéal. D'autres facteurs qui contribuèrent à instaurer ce modèle au Rwanda sont mentionnés ailleurs dans le présent rapport sur la coopération. Mais deux éléments doivent être soulignés: (1) la pression nationale et internationale croissante exercée sur le gouvernement rwandais pour qu'il accélère le processus de démocratisation en instituant le multipartisme, et (2) l'erreur des stratégies procédant d'une conception centralisatrice, qui ne tenaient pas assez compte des conditions de vie et des rythmes sociaux de l'économie de subsistance paysanne.

## **b) Développement communal au Rwanda**

La forme d'organisation "commune" fut introduite vers 1959, avec les transformations sociales et politiques de l'époque au Rwanda. Elle remplaça les 559 "sous-chefferies", anciennes unités administratives qui se trouvèrent réduites en 1963 à 141 communes. La commune a une fonction essentiellement administrative; sa tâche est d'appliquer localement les décisions politiques et économiques prises par le gouvernement central. La simplification du système est liée au mode de désignation des bourgmestres: en 1959 ils étaient élus par le conseil communal, en 1969 encore sur proposition de celui-ci, et à partir de 1974 par le président seul, sur proposition du Ministère de l'intérieur. Pour le gouvernement central ce mode de nomination avait pour but d'améliorer l'efficacité du travail communal et la coordination entre les communes. Cela permettait de mieux contrôler les charges financières et de budgéter plus facilement la péréquation entre les communes. Le Fonds de développement communal fut créé à cet effet en 1977 et alimenté par les modestes impôts communaux, des subsides du gouvernement central et des fonds spéciaux des coopérations.

Il ne fait pas de doute que cette rationalisation organisationnelle et financière visait également à mieux contrôler le pays. Mais la vague de fond du développement communal devenait toujours plus présente dans la conscience publique. Les collaborateurs de la Coopération suisse contribuèrent à porter et façonner cette revendication.

Le président Habyarimana prit cette dynamique sociale au sérieux. C'est ainsi qu'il décrit la fonction de la commune, qu'il considérait comme la "cellule de base du développement" (discours-programme du 8 janvier 1984): "Les communes doivent prendre en charge la définition de leurs besoins, mobiliser leurs ressources humaines et matérielles autour de projets conçus et élaborés de façon autonome et qui s'adressent à la solution des problèmes de la communauté. ... On doit voir se développer un tissu d'activités économiques maîtrisé par les populations elles-mêmes." Le document de synthèse "Propositions pour une politique générale de développement communal" du Ministère de l'intérieur - à qui incombait le développement communal - a réitéré cette philosophie politique en mars 1993, en présentant le modèle suivant: "La politique de développement communal est un ensemble de mesures pratiques prises par l'Etat pour réaliser le développement communal, c.-à-d. pour aboutir à une amélioration des conditions de vie des habitants de la commune, amélioration due à des actions voulues, vécues et jugées par eux."

## **c) Solidarité communale dans la préfecture de Kibuye**

A la suite du discours-programme prononcé par le président en 1984, les responsables de la préfecture de Kibuye commencèrent à réexaminer les relations entre la préfecture et ses neuf communes, ainsi qu'avec les coopérations présentes sur leur territoire (1985). La commune de Bwakira adopta pleinement, comme on le verra ci-dessous, ces encouragements à la "planification communale participante" (à partir de 1986).

Si l'on veut abandonner le style autoritaire des projets imposés de l'extérieur et acceptés passivement au profit de conceptions et de comportements participatifs, il y faut un patient travail de sensibilisation à tous les niveaux de la commune (depuis les collines jusqu'à la cellule familiale), des acteurs crédibles et beaucoup de temps. Il convient d'établir un diagnostic et de passer en revue l'inventaire des problèmes, puis de fixer des priorités en supputant la faisabilité des projets envisagés.

Le développement communal était financé par le Fonds de développement communal que la Suisse alimenta de 1979 à 1993 à hauteur de 5,7 millions de francs. Le Ministère de l'intérieur créa fin 1991 le Fonds de solidarité communale, destiné à améliorer la péréquation entre les communes et à activer davantage l'étude de projets communaux. La Suisse y apporta une contribution de 1,1 million de francs. Ce fonds n'a cependant pas donné de fruits en raison des événements politiques. La désignation d'un conseiller suisse au développement communal (1991-1993) n'a rien pu changer à cette situation.

#### **d) Planification de la commune de Bwakira**

On peut examiner à titre d'exemple le travail de planification et de conscientisation effectué dans la commune de Bwakira (préfecture de Kibuye, 163 km<sup>2</sup> avec à l'époque 42 000 habitants) afin de promouvoir le développement communal. Appliquant la "méthode de coévolution et de coévaluation" élaborée par l'Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement (IRAM, Paris), la Cellule d'administration et d'appui à l'élaboration des plans de développement communal (CAPAD, Kibuye) a procédé par étapes de la manière suivante:

##### **1986**

Mai	Démarche du bourgmestre de Bwakira auprès de la Coopération suisse
Août	Questionnaire d'enquête sur les besoins
Septembre	Analyse et interprétation des données, nouveaux paramètres diagnostiques
Octobre/Novembre	Interviews sur le terrain
Décembre	Bilan intermédiaire et préparation des programmes sectoriels

##### **1987**

Janvier	Document de travail
Février	Discussion dans les groupes de travail
Mars	Inventaire des besoins
Mai	Budget
Juin	Planification des travaux
Août	Corrections
Septembre	Remise à la population
Octobre	Fixation de priorités par la population
Novembre	Publication du Plan de développement communal (quinquennal, établi en fonction des objectifs)

Ce processus avait pour but de faire comprendre aux habitants de la commune que le développement de celle-ci (p.ex. approvisionnement en eau, téléphone, marché, artisanat, école, jeunesse) les concernait au premier chef. La notion clé

utilisée dans ce contexte est le mot kinyarwanda *umugambi*, qui peut être traduit par "décision", "projet" ou "résultat". L'exclamation "*umugambi ni uwo*" (voilà le projet!) exprime ce sentiment d'identification dans les assemblées communales.

On a commencé par former surtout des fonctionnaires communaux (p.ex. bourgmestre, trésoriers, animateurs agricoles), des jeunes et des artisans à ce nouveau style de coopération. Le terme *umuganda* représente une forme de solidarité quotidienne mettant en pratique l'idée fondamentale de la démocratisation; il s'agissait d'un travail non rémunéré au profit de la communauté (une demi-journée par famille et par semaine), qui avait son importance matérielle mais devait surtout témoigner d'un changement de mentalité. Ce travail servait à protéger ensemble les collines escarpées contre l'érosion, à construire des bâtiments collectifs, à améliorer l'adduction d'eau, etc. Quantité d'abus des fonctionnaires communaux qui détournaient cet engagement civique au profit de leurs intérêts privés eurent malheureusement pour effet de saper cette entreprise, de sorte que l'élan solidaire retomba rapidement. Ce programme était également condamné dans la mesure où, dès 1989/90, les problèmes économiques et les troubles politiques se mirent à déstabiliser le pays.

#### e) Appréciation

Le projet "Développement communal" a été formé il y a dix ans avec beaucoup d'idéalisme. On trouve constamment, dans les textes qui s'y rapportent, des notions clés telles que partenariat, solidarité, conscientisation, rwandisation. Des personnalités européennes qui ont mis toutes leurs compétences et leurs qualités humaines à la disposition de ce projet analysent aujourd'hui sans illusions leur engagement pour le développement communal dans la préfecture de Kibuye. Leur désenchantement s'exprime dans les déclarations au groupe d'étude faites par les responsables de ces années de travail: "Dans un contexte de culture féodale et antidémocratique, un paysan ne va jamais contredire un bourgmestre." A leur avis, le développement communal servait aux bourgmestres (à part celui de Bwakira) à contrôler encore mieux leurs administrés, c'est-à-dire à "beaucoup plus encadrer que responsabiliser". La traditionnelle situation de dépendance *ubuhake* (ch. 3.1.4.) s'est perpétuée sous le vernis de "démocratie et commune", et elle s'est même renforcée. L'ignorance du contexte socioculturel dont avaient fait preuve les experts porta une interlocutrice du groupe d'étude à affirmer: "Le développement communal doit être repensé de fond en comble." L'idée de la commune était restée une chose étrangère. La décentralisation décidée par le pouvoir central n'a rien changé aux valeurs ou antivaleurs traditionnelles de la population rurale, ni aux comportements que cela implique.

Il était pourtant nécessaire de chercher à ne plus planifier et réaliser sans la population concernée. L'engagement de la Coopération suisse dans les programmes du développement communal correspondait à une nécessité. Mais on aurait eu les moyens de prévoir qu'il n'aboutirait pas sans coup férir. Une analyse lucide de la mentalité rwandaise et une connaissance approfondie de la langue et de l'histoire du pays auraient dû aller de soi dans cette entreprise qui touchait aux fondements mêmes de cette collectivité humaine.

La Coopération suisse a donc fait preuve de discernement en apportant un soutien financier plutôt prudent à cette phase du développement communal. La transformation psychologique indispensable de la population rwandaise ne peut se faire que progressivement. Elle suppose par ailleurs un cadre sociopolitique stable et qui inspire la confiance.

#### **4.2.6. La forêt naturelle de Nyungwe**

##### **a) Valeur**

La forêt naturelle de Nyungwe est un monument naturel important qui se situe dans le sud-ouest du pays, sur la crête Zaïre-Nil au voisinage du Burundi. Cette forêt s'étendait sur 1141 km<sup>2</sup> en 1958; elle n'avait plus que 970 km<sup>2</sup> en 1974. En d'autres termes, elle avait rétréci d'environ 15 pour cent en 21 ans, soit de 750 ha par année.

Elle risquait alors de disparaître sous le double effet de l'exploitation et de la mise en culture des espaces boisés. La forêt naturelle était et reste exposée à la pression de l'agriculture, constamment à la recherche de terres par suite d'une forte croissance démographique. De plus, le Rwanda n'avait pas, il y a 25 ans, le personnel forestier disposant de connaissances scientifiques et pratiques qui aurait pu donner à cette évolution un cours plus ou moins normal.

Cette forêt a cependant une grande valeur hydrologique, climatique, biologique et économique pour le pays. Si l'on déboisait ce "château d'eau" du Rwanda - comme la qualifie une demande de crédit de la DDA -, cela assécherait les rivières qui fertilisent la terre, sans parler des plantes médicinales et des animaux qui disparaîtraient.

##### **b) La coopération au développement jusqu'à avril 1994**

Très consciente de l'importance que revêt cette forêt naturelle et du fait que l'économie forestière était d'une manière générale totalement négligée, la Suisse entama la coopération dans ce domaine en 1969. On mit sur pied le Projet pilote forestier de Kibuye (PPF) consacré d'une part à la promotion du reboisement dans les campagnes et d'autre part à l'assainissement de la forêt naturelle.

Jusqu'en 1985 on mit en place dans le massif de Nyungwe 2500 ha de boisements-tampon servant à protéger la forêt naturelle. Outre cet effet de ceinture protectrice, le projet s'occupait de promouvoir l'utilisation du bois avec ses implications commerciales et artisanales, ainsi que son emploi comme bois de feu dont la population a un grand besoin.

Il fut constaté au début des années quatre-vingt que les efforts engagés jusque là ne suffiraient pas à sauver la forêt. Les autorités rwandaises élaborèrent en 1984 un plan d'action pour la sauvegarde et la mise en valeur de la forêt naturelle de Nyungwe et de trois autres forêts naturelles plus petites. Il s'agissait de préserver leur fonction - ce qui impliquait une surveillance - tout en les exploitant judicieusement.

Le plan d'action du gouvernement divisa la forêt de Nyungwe en quatre zones qui furent réparties depuis 1986 entre la Suisse (qui prit en charge la zone 1 au nord-ouest), la France, le Fonds européen de développement et la Banque mondiale. La Coopération suisse confia la régie du projet à Intercoopération. Le plan global pour la zone affectée à la Suisse prévoyait un investissement de 50 à 60 millions de francs répartis sur 15 ans. Le crédit pour la première période (1986-87) se monta à 2 673 000 francs, et à 4 586 000 francs pour la deuxième période (1988-90); et l'on dépensa 3 960 000 francs suisses pour la troisième période (1991-93).

Les troubles politiques survenus à partir de 1990 n'épargnèrent pas ce projet forestier. Des incendies furent allumés à plusieurs reprises et des actes de vandalisme abîmèrent les installations. A la fin de la troisième période, la Coopération suisse renonça au crédit sur trois ans prévu pour la quatrième période et alloua 1 285 300 francs pour l'année 1994.

### **c) Situation depuis avril 1994**

A fin mars 1994, 4000 ha avaient été replantés dans la zone confiée à la Suisse; il reste actuellement 2000 ha à reboiser. Les travaux forestiers proprement dits ont cependant été interrompus. La ceinture de protection n'est pas bouclée; beaucoup de gens vivent sur les 2000 ha encore à planter; des déboisements ont lieu dans la forêt naturelle et sa périphérie. De plus, des fuyards ont rasé les espaces qu'ils traversaient. Selon une déclaration (avril 1995) du responsable rwandais sur place, 800 000 plants d'arbres sont en train de périr du fait qu'on n'a pas les moyens de payer les ouvriers. La Coopération suisse signale cependant que le personnel survivant (ouvriers et gardes forestiers) a été réengagé, ce qui permet de limiter les dégâts. Le chef de projet rwandais craint de son côté que tout ce qui a été fait jusqu'à présent soit perdu. Il estime urgent d'achever la ceinture de protection, qui constitue à ses yeux la meilleure sauvegarde. Remarque: ce chef de projet a subi au printemps 1995 une arrestation arbitraire contre laquelle la Coopération suisse a énergiquement protesté auprès du gouvernement rwandais. Son remplacement est également irrégulier du fait qu'il a eu lieu sans l'accord de la Suisse.

### **d) Appréciation**

Le groupe d'étude, comme plusieurs de ses interlocuteurs, est d'avis que ce projet - sauvegarder la forêt naturelle de Nyungwe - ne peut se réaliser qu'avec la population riveraine, et non contre elle. La DDA fait mention de cet aspect en relation avec le projet de Nyungwe dans sa demande de crédit du 9 décembre 1993. Il est indispensable de sensibiliser cette population à la valeur durable que représente la forêt si l'on veut éviter l'effet destructeur d'une exploitation inconsidérée. La Coopération suisse estime qu'il convient de mettre sur pied un programme "forêt-population" - "C'est-à-dire de faire participer le plus possible la population riveraine à la gestion des ressources qu'offre la forêt naturelle et les reboisements tampon" - afin que les habitants comprennent l'importance du projet.

Il s'agit d'harmoniser les divers intérêts en présence, notamment sous la forme du sylvopastoralisme qui vise à pratiquer une pâture mesurée en zone boisée.

Le groupe d'étude estime lui aussi cette option indispensable à la réussite du projet. Ses chances de succès se sont toutefois bien détériorées depuis le génocide.

Le groupe d'étude a acquis la conviction qu'il est vital pour le Rwanda de sauvegarder la forêt naturelle de Nyungwe. La réalisation de ce projet sert en fin de compte toute la nation, quel que soit le régime en place. La situation se dégrade de jour en jour, et l'abandon du projet conduit à une perte irremplaçable qui ne saurait être excusée par les réserves - aussi justifiées soient-elles - que suscite le régime actuel.

#### **4.2.7. Les infrastructures**

La Coopération suisse ne s'est pas beaucoup engagée dans la construction d'infrastructures. C'est un secteur qui convient le mieux à des bailleurs de fonds importants, qui ne sont pas disposés à suivre sur le terrain des projets de longue durée. La Coopération suisse a envisagé d'intervenir dans ce domaine quand, au cours des années septante, elle a souhaité accroître son aide financière au Rwanda, alors qu'il était difficile de trouver des projets valables. Elle s'est associée à des projets de la Banque mondiale pour la distribution d'eau potable et la route de Kibuye. Son intervention dans la distribution d'électricité est complémentaire d'un grand projet européen. Quant à la téléphonie rurale, elle était nécessaire pour le développement communal en faveur duquel la Suisse s'était engagée.

##### **4.2.7.1. Eau potable**

L'un des principaux objectifs du gouvernement rwandais était de faciliter l'accès à l'eau potable. A la fin des années quatre-vingt, moins de la moitié de la population urbaine était desservie soit par des connexions privées (25%) soit par des points d'alimentation en eau (21%). Dans les zones rurales, seuls 16% de la population accédaient en 1980 à des installations leur permettant de s'alimenter en eau. Le reste de la population avait généralement recours aux sources - partiellement protégées - et aux puits.

Dans un premier projet, le gouvernement rwandais avait étendu la distribution d'eau, déjà disponible à Kigali, à cinq centres secondaires, Ruhengeri, Rwamagana, Kibungo, Kibuye et Cyangugu. De 1980 à 1989, la couverture en eau potable a passé de 37% à 68%.

Afin d'approvisionner les zones rurales, le "second projet d'alimentation en eau" a été décidé en 1987. Le gouvernement du Rwanda a obtenu un crédit de l'Association internationale de développement (IDA, Banque mondiale). La Direction de l'eau et de l'assainissement, créée au sein du Ministère rwandais des travaux publics et de l'énergie en février 1984, était chargée de l'exécution de ce projet. Le coût total du second projet a été budgété à 72,2 millions de dollars.

Si la gestion du prêt se faisait par le Ministère des travaux publics du Rwanda, des missions d'évaluation venaient régulièrement de la Banque mondiale. Cette dernière finançait le projet et contrôlait l'avancement des travaux.

La Suisse, qui avait déjà participé pour deux millions de francs suisses au projet d'alimentation en eau en 1988, a accordé par l'intermédiaire de l'Association internationale de développement, un crédit de quinze millions de francs suisses pour la deuxième phase du second projet. Le projet ayant souffert de retards importants dans l'exécution des études, notamment du fait de la guerre et de l'incapacité du gouvernement rwandais de financer sa part, la première phase s'est terminée en décembre 1993. La deuxième (restauration des adductions en milieu rural) ne devait commencer que dans le courant de l'année 1994; elle est restée en suspens, ainsi que le financement par la Suisse. En mars 1994 déjà, la situation étant bloquée au Rwanda, la Banque mondiale avait gelé les procédures.

Le programme de "réhabilitation" proposé aux bailleurs de fonds par le gouvernement rwandais à la Table ronde de Genève en janvier 1995 prévoit quatre opérations dans le domaine de la distribution d'eau; il s'agit exclusivement d'évaluation des dégâts et de réparations.

### **Appréciation**

Une étude commandée par Intercoopération et réalisée dans les campagnes en 1991 par une équipe rwandaise a constaté que le manque de participation de la population concernée dans la mise en place de l'approvisionnement en eau a conduit à une détérioration très rapide des installations. Elle propose des négociations entre tous les intervenants et la mise en place de régies associatives.

Le rapport d'une mission de la Banque mondiale de 1992 révèle que la gestion du projet était quelque peu déficiente, faute de suivi (la Banque mondiale n'est pas présente sur le terrain, comme le serait une coopération).

#### **4.2.7.2. Electrification rurale**

Depuis 1972, la Coopération suisse a étudié divers projets qui lui permettraient d'apporter utilement une aide financière au Rwanda. Ce n'est qu'en 1978 que le projet d'électrification a pu être signé. Il s'agissait de développer le réseau de distribution à haute tension et de permettre au Rwanda de mieux utiliser ses ressources hydro-électriques, plutôt que de dépendre de produits énergétiques importés. La ligne principale étant financée par le Fonds européen de développement, la contribution suisse devait permettre une distribution plus large en zone rurale, notamment en faveur des usines à thé, de la petite industrie et des services de la santé. Le crédit accordé se montait à douze millions de francs suisses. Le projet était conçu pour être économiquement rentable. Les travaux ont été réalisés régulièrement et terminés en 1983; mais la Coopération suisse a encore participé ultérieurement à des interventions complémentaires sur le réseau et à une assistance technique, visant notamment à actualiser et approfondir le plan directeur d'électrification.

### **Appréciation**

Un groupe de travail représentant le gouvernement rwandais, la préfecture et les communes de la préfecture de Kibuye a évalué les effets de l'électrification sur le



développement. Les résultats portant sur les années 1986 à 1988 révèlent que ces effets ont été faibles; on a en conséquence entrepris quelques projets de distribution. On peut se demander pourquoi la Coopération suisse, très présente dans cette préfecture, n'a pas travaillé davantage à valoriser l'investissement réalisé dans ce projet au niveau des activités économiques.

#### **4.2.7.3. Téléphonie rurale**

La Coopération suisse, prenant une part active à l'effort national rwandais pour faire participer davantage les communes à leur propre développement et leur donner plus d'autonomie, a accepté dès 1980 de faire face au problème des communications: la plupart des communes ne disposaient pas de relations téléphoniques avec le reste du pays.

Les communications entre centres urbains et à destination de l'étranger avaient été mises en place grâce à des crédits extérieurs de 30 millions de dollars. En faveur de la téléphonie rurale, en 1985, la Coopération suisse a mis à disposition un crédit de 2,85 millions de francs suisses, qui a été porté à 4,2 millions en 1988, un premier appel d'offre n'ayant pas donné de résultats satisfaisants. Le projet a été exécuté en régie par l'Union internationale des télécommunications. Il concerne 44 localités dans les préfectures occidentales du Rwanda.

Les travaux ont été effectués entre le début de l'année 1989 et la fin de 1990 et les objectifs ont pu être atteints. La dépense totale a été de 4,687 millions de francs.

En septembre 1993, dans le cadre du programme d'ajustement structurel, le gouvernement rwandais a constitué une société anonyme, Rwandatel S.A., pour privatiser les télécommunications en mettant en vente 51% des actions. Le capital de la société dépassait à peine quinze millions de dollars, alors que les investissements avaient coûté plus du double.

#### **4.2.7.4. La route Gitarama-Kibuye**

Le Ministère des travaux publics du Rwanda assumait la responsabilité de la planification, de la construction et de l'entretien du réseau routier national. L'organisation en place était généralement jugée adéquate, mais par manque de cadres supérieurs qualifiés, des expatriés occupaient des postes de conseillers et de formateurs. Les études et les grands travaux faisaient l'objet d'appels d'offres internationaux.

Le gouvernement rwandais avait conclu un accord pour un "projet sectoriel des transports" avec l'Association internationale de développement visant à réaliser les objectifs globaux prévus dans l'élaboration du quatrième Plan de développement économique.

L'amélioration et le revêtement de la route Gitarama-Kibuye, s'étendant sur plus de 70 kilomètres, constituait un élément clé de ce projet; cette route desservait une population de 700 000 habitants.

L'importance de cette route tient au fait qu'elle relie le centre du pays au lac Kivu. Son amélioration devait faciliter les mouvements de biens et services de la région de Kibuye, qui était dotée d'un potentiel agricole élevé, et y favoriser le tourisme. De plus, Kibuye était le dernier chef-lieu de préfecture à ne pas être relié au réseau national par une route bitumée.

Le tronçon à améliorer a été divisé en deux lots distincts, pour lesquels le gouvernement rwandais a sollicité un soutien financier extérieur. Les travaux ont fait l'objet de deux appels d'offre internationaux, gérés par le Fonds européen de développement et l'Association internationale de développement.

La Suisse a été sollicitée d'appuyer ce projet directement par le gouvernement rwandais; jusque là, elle ne finançait pas le secteur des transports au Rwanda. Elle avait envisagé une contribution financière pour la construction de cette route dans les années septante, mais y avait renoncé, l'impact économique de la route ne paraissant pas suffisant. La préfecture de Kibuye étant une zone d'action prioritaire de la coopération suisse, et au vu de l'intérêt particulier que revêtait cet axe pour la préfecture, la Suisse a décidé de participer au projet en 1990. Son cofinancement, administré par l'Association internationale de développement, se montait à quinze millions de francs suisses. Echelonné entre les années 1992 et 1996, il couvrait le 40% du coût total des travaux du second lot (de 35 km). L'IDA finançait 35%, le Fonds international pour le développement de l'OPEP 15% et le Rwanda 10%.

Les travaux qui devaient débiter à la fin de 1991 ont commencé au début de l'année 1993. La Suisse a versé 5,5 millions de francs sur les quinze millions engagés. Les travaux ont été interrompus par la guerre et l'équipement nécessaire à la construction de la route a été fortement endommagé. Les travaux n'ont pas repris en 1995.

### **Appréciation**

Le document de projet du 18 mars 1991 aborde la finalité du projet en rappelant que: "L'accès aux services publics et sociaux dépend en partie d'une infrastructure routière adéquate. Son développement est ainsi directement lié au développement social et économique". L'opportunité de la construction de la route n'avait pas été jugée évidente il y a vingt ans; or les relations ville-campagne ne semblent pas s'être beaucoup développées ensuite: le trafic n'a guère augmenté de 1981 à 1989. Donc l'opportunité de la construction de la route en 1990 devait être liée à un effort de développement des structures du monde rural dans la région concernée. La Suisse y étant particulièrement active, on peut se demander si la Coopération a suffisamment cherché à valoriser la construction de la route par des actions complémentaires appropriées dans les campagnes desservies.

#### **4.2.7.5. Appréciation des projets d'infrastructure**

La construction d'infrastructures constitue en quelque sorte un "pari sur structure". Elles représentent pour le pays autant un coût récurrent d'entretien qu'une opportunité de développer des activités économiques. L'approche "par

projet", qui se satisfait de constater la bonne exécution de la construction, n'est pas suffisante. L'impact à plus long terme du projet mérite considération et éventuellement actions complémentaires. C'est un des domaines dans lesquels la coordination stratégique des projets (voir ch. 4.4), dans une conception concertée du développement, est essentielle.

#### **4.2.8 Matériaux de construction**

Le Rwanda étant un pays enclavé, qui ne peut importer qu'au prix de lourds frais de transport, la Confédération a voulu participer à l'amélioration des matériaux de construction locaux, tout en créant des emplois rémunérateurs. Il est apparu en effet que, notamment pour les constructions urbaines, on utilisait de plus en plus des blocs de ciment, dont l'importation absorbait des devises, alors qu'on trouvait dans le pays de nombreux gisements d'argile de bonne qualité. La Coopération suisse a réalisé en particulier une étude globale de l'argile au Rwanda; elle a également étudié l'emploi du papyrus comme matériau de construction et comme combustible. Mais elle a surtout contribué à créer, dans les environs de la capitale, deux entreprises industrielles, la Briqueterie rwandaise de Ruliba et une usine de fabrication de plaques bitumées en papyrus (Guttanit).

La Confédération a soutenu ces réalisations par le canal de deux organes, d'une part le Fonds d'appui aux initiatives industrielles (FAII), chargé de fournir des appuis financiers, et, d'autre part, la Cellule d'appui aux initiatives industrielles (CAII), organe exécutif chargé de l'assistance technique proprement dite. Pour le lancement de chacune des deux entreprises, la Confédération a mis, par l'intermédiaire du gouvernement rwandais, cinq millions de francs suisses à disposition de la Banque rwandaise de développement, à charge pour celle-ci d'ouvrir un crédit du même montant à l'entreprise créée. Cette somme devait être remboursée, avec les intérêts, en devises locales, destinées à servir, par le canal du FAII, à de nouveaux investissements industriels sous forme de "joint ventures".

##### **4.2.8.1 Briqueterie rwandaise de Ruliba**

Dans la première moitié des années quatre-vingt, la fondation de cette entreprise a été précédée d'études économiques et techniques approfondies. Il est apparu que le Rwanda avait un urgent besoin de matériaux de construction de bonne qualité, que les briqueteries artisanales étaient insuffisantes, qu'au surplus, elles absorbaient une grande quantité de bois, que les importations ne constituaient pas une concurrence sérieuse vu le coût des transports et que les constructions en ciment étaient sensiblement plus chères que celles qui étaient faites en briques. De plus, les matières premières nécessaires, à savoir essentiellement l'argile et le kaolin, étaient disponibles à proximité immédiate, de même que les parches de café, qui constituaient un combustible intéressant. L'entreprise fut créée à fin 1984 et transformée par la suite en société anonyme. Le financement initial consistait, pour un tiers, en apports d'investisseurs locaux et, pour le reste, comme on l'a vu, en un

prêt bancaire provenant d'un don de cinq millions de francs suisses accordé par la Confédération.

La production démarra en juillet 1988, après de longues et complexes études de faisabilité. La marche des affaires fut bonne en 1989, mais se ralentit en 1990, en raison des événements politiques. A la fin de cette année-là, une expertise de la Société fiduciaire suisse établit que le département technique (138 personnes) fonctionnait correctement, tandis que le département administratif et financier (dix personnes) était déficient. Quant à la direction, bien qu'assistée d'un technicien suisse, elle manquait de fermeté. En conclusion, la Société fiduciaire déclarait que la briqueterie serait rentable pourvu que l'on procédât à un assainissement financier, qu'on lui accordât un appui en matière de gestion et que les comptes fussent supervisés régulièrement.

Les mesures financières proposées furent prises. C'est ainsi que, dès février 1991, la Confédération, par l'intermédiaire du FAII, détint 51% du capital-actions, le reste continuant d'appartenir à des organisations et personnes rwandaises. Le personnel dirigeant fut renouvelé, surtout dans le département administratif et financier. Mais, en raison de vols et de diverses malversations, le nouveau directeur général et le directeur commercial durent à leur tour être licenciés. Néanmoins, avec l'aide d'un adjoint administratif suisse, la production put continuer, dans des conditions rendues difficiles par les troubles politiques et militaires et par les problèmes internes à l'entreprise. On envisageait une nouvelle évaluation et une coopération avec une organisation néerlandaise de développement lorsque, le 6 avril 1994, l'entreprise dut cesser son activité.

Lors de sa visite, le groupe d'étude a constaté que les bâtiments de la briqueterie avaient peu souffert, mais qu'une partie des installations et les véhicules avaient été pillés ou endommagés; les stocks avaient disparu. Quant au personnel, il ne serait pas trop difficile de recruter suffisamment de collaborateurs pour la production; ce serait peut-être moins aisé pour le département de l'administration et des finances.

Au sujet de l'avenir de la briqueterie, la Coopération a demandé une expertise à M. Jan Roukema. Celle-ci, déposée en juin 1995, arrive à la conclusion qu'une reprise des activités est possible dès la fin de 1995, à condition que de nouveaux investissements d'au moins 63 millions de francs rwandais (326 000 Fr.s) soient opérés, que le gouvernement rwandais annule les dettes d'avant la guerre et accorde une exonération d'impôts et que soient prises diverses mesures d'appui et de rationalisation.

En fait, la production a été reprise durant un mois en 1995. Cette opération s'est déroulée de façon satisfaisante, mais une grande partie des briques produites n'ont pu être écoulées, faute de demande suffisante.

### **Appréciation**

Le groupe d'étude estime que la création d'une briqueterie industrielle dans les environs de Kigali reposait sur des études sérieuses et concluantes. Du reste, l'affaire a bien marché sur le plan technique, malgré les difficultés causées par l'utilisation de produits locaux, qu'il fallait tester et auxquels on devait adapter les moyens et méthodes de production. C'est le service administratif et commercial qui s'est avéré

déficient, par défaut d'organisation et en raison des malversations de certains cadres rwandais.

De l'avis du groupe d'étude, la Coopération suisse a pris les précautions nécessaires lorsqu'elle a participé au financement de l'entreprise durant les premières années. Il semble cependant que, dès le moment où elle a détenu la majorité du capital-actions (1991), elle aurait dû, devant la carence des gestionnaires, imposer une direction suisse jusqu'à ce qu'un Rwandais sûr et compétent pût assumer cette tâche. Mais il serait regrettable qu'on se résigne maintenant à abandonner l'entreprise à son sort. Il ne suffit pas, en effet, de conserver les bâtiments et les installations. Si la briqueterie ne peut reprendre son exploitation, le service de la dette la conduira inéluctablement, et à brève échéance, à la faillite, ce qui entraînera probablement la ruine totale des bâtiments et des installations. On devrait donc envisager sérieusement une reprise d'activité - aux conditions indiquées par le rapport Roukema - dès que la situation du pays, en particulier le retour des réfugiés, relancera la demande. La Coopération pourrait aussi, dès maintenant, chercher à vendre sa participation - majoritaire, rappelons-le - à des conditions acceptables, à un investisseur privé - Rwandais ou non - qui offrirait de bonnes perspectives d'une reprise d'activité.

#### **4.2.8.2 Guttanit Rwanda SA**

Cette deuxième société industrielle fut mise sur pied en 1991, sous forme de "joint venture" avec un industriel suisse et quelques investisseurs rwandais. Le but de l'entreprise était de produire pour la construction des plaques ondulées bituminées à partir du papyrus des marais. On pouvait ainsi créer de nombreux emplois et économiser d'importantes quantités de devises affectées à l'importation de tôles. Ainsi qu'on l'a vu, la Confédération consacra cinq millions de francs suisses au financement de sa part d'actions et d'autres frais. Comme cela était envisagé pour la briqueterie de Ruliba, les actions souscrites devaient être cédées à des investisseurs rwandais lorsque l'entreprise aurait atteint son rythme de croisière.

La structure financière fut modifiée en 1993. La Confédération céda ses actions à l'industriel suisse, qui devint ainsi actionnaire majoritaire, et elle laissa le produit de cette opération à la société sous forme de prêt.

Malgré leur bonne qualité, l'écoulement des produits fut difficile en raison de l'insécurité existant à cette époque. La production dut même être suspendue en mars 1994.

Au cours des événements du printemps 1994, l'entreprise subit destructions et pillages. Les bâtiments et les locaux furent endommagés, de même que les machines. Presque tous les véhicules et une grande partie des produits finis ont été volés. La plupart des cadres, techniciens et agents de bureau sont décédés ou ont disparu. Actuellement, on se borne au gardiennage et aux travaux nécessaires pour empêcher une aggravation des dommages.

### **Appréciation**

Comme la briqueterie de Ruliba, Guttanit répondait à un besoin dans le domaine de la construction et aurait pu contribuer à améliorer la balance des paiements. L'entreprise n'a certes pas été créée à la légère. Cependant la technologie dépendait entièrement de l'industriel suisse, plus intéressé - c'était compréhensible - par un profit rapide que par l'économie générale du Rwanda. On peut se demander s'il était indiqué que la Confédération restât bailleur de fonds après que l'industriel suisse fut devenu actionnaire majoritaire. Mais - outre que l'octroi du prêt était sans doute une condition de l'achat des actions - cette opération pouvait se justifier par la perspective de sauver ainsi Guttanit et, par là, d'obtenir le remboursement du prêt, dont le montant devait être réinvesti dans la création de nouvelles entreprises au Rwanda.

#### **4.2.9. L'artisanat**

Au Rwanda, l'artisanat est traditionnellement moins développé que dans la plupart des pays d'Afrique. Quoique son importance ait été reconnue par les plans de développement, il n'a joui que d'un faible soutien. La Coopération suisse n'a pas tenté d'avoir une action cohérente dans ce secteur. Elle est intervenue sporadiquement, par des actions souvent complémentaires de projets concernant d'autres secteurs:

- "les coopartisans du bâtiment" visait à permettre aux artisans qui avaient participé à la construction du collège officiel de s'installer comme entrepreneurs (ch. 4.2.10),
- "les entrepreneurs du bois" et "les menuisiers" prolongeaient les projets forestiers (ch. 4.2.4),
- "les produits en céramique" est un projet qui venait en complément de ceux de Kibuye (ch. 4.2.4) pour fournir à ces derniers les tuiles et tuyaux nécessaires. Le projet a échoué faute d'une demande suffisante de ces autres projets, auxquels il n'avait pas été intégré: les contacts existaient uniquement au niveau de relations personnelles entre les experts, alors que des liens organiques au niveau institutionnel auraient été très importants,
- l'aide aux artisans du secteur informel est une contribution de la Suisse à un projet du BIT (ch. 4.2.9.2),
- l'utilisation du soja est la retombée d'un projet d'huilerie qui avait laissé les producteurs sans débouchés (ch. 4.2.9.1).

##### **4.2.9.1. La valorisation du soja**

Lancé en 1989, le projet a pour principaux objectifs de diffuser dans l'ensemble du pays la consommation régulière du soja par la production de tofu. Le soja est connu au Rwanda depuis les années trente, mais il n'y était guère consommé. Le gouvernement en a encouragé la production pour alimenter une usine d'huile de soja - qui fut un échec. Il s'agissait autant de donner un débouché aux producteurs que

d'améliorer l'équilibre alimentaire de la population. La Coopération suisse a assuré le financement de l'assistance technique pour un montant de 1,3 million de francs jusqu'à fin 1993:

- Elle a confié au Centre international de développement et de recherche (CIDR), une ONG française, la mise sur pied, avec des promoteurs rwandais, d'une entreprise de fabrication de tofu (Tofu-Rwanda). Cette entreprise, de taille modeste mais de type industriel, assure la distribution d'un produit normalisé dans les centres urbains.
- Dans les zones rurales, la production de tofu a été proposée dans le contexte familial à travers des ateliers de formation.

En 1993, l'entreprise Tofu-Rwanda a produit 47% de moins que prévu et n'a pas encore pu accéder à son seuil de rentabilité. Ecoulant difficilement sa production, elle a nécessité un soutien accru. En 1995, l'atelier de fabrication a fonctionné normalement. Durant six mois le Corps suisse d'aide en cas de catastrophes (ASC) a acheté sa production pour en faire profiter des orphelinats. L'avenir du projet dépend d'une évaluation réalisée à la fin de l'année.

Le projet rural a pris de l'ampleur. En 1993, 38 ateliers de formation ont fonctionné dans 32 communes; et deux ateliers de production ont démarré. 280 formateurs et plus de 3000 autres bénéficiaires ont été instruits à des techniques qu'elles diffusent à leur tour (auto-diffusion). 1994 devait être l'année de la diffusion à grande échelle, notamment avec la collaboration d'Iwacu.

### **Appréciation**

Ce projet, comme celui du haricot, montre que des innovations pertinentes et bien perçues par la population peuvent se diffuser rapidement sans soutien extérieur important. La rationalité de la population est attestée par de nombreux indices et la coopération doit pouvoir compter sur elle pour être efficace.

#### **4.2.9.2. L'appui au secteur non structuré**

L'afflux de population dans les villes conduit à des situations de sous-emploi, qui engendrent des activités de survie: petit commerce, petit artisanat. Les unes restent très marginales, tandis que d'autres deviennent économiquement performantes. Le secteur non structuré se caractérise principalement par le fait qu'il échappe au contrôle de l'administration. Il s'est peu développé au Rwanda par suite de l'interdiction faite aux ruraux de venir s'installer en ville.

En 1978 le gouvernement rwandais avait demandé au Bureau international du travail (BIT) une étude sur les potentialités et les activités économiques du secteur non structuré de Kigali dans l'économie nationale. Cette étude a démontré l'importance de ce secteur en matière de production et de création d'emplois.

En 1982, un projet d' "appui au secteur non structuré du Rwanda" a été lancé. Il a concerné dès le début mille artisans répartis dans dix corps de métier (cordonniers, soudeurs, menuisiers, etc.). Il a été exécuté en régie par le BIT, et financé par la

Coopération suisse. La Confédération s'est engagée pour 5,15 millions de francs pour la période 1986-91 et a versé en tout (1986-92) 3,8 millions.

Le programme avait pour objectif d'encourager les petits producteurs urbains à s'organiser. Il s'adressait prioritairement aux producteurs les moins favorisés sur le plan de l'équipement, des compétences techniques et des revenus. Il devait leur faciliter l'accès aux moyens de production et à la formation, et leur permettre d'augmenter leur revenu.

L'appui extérieur devait jouer un rôle de catalyseur. Visant à court terme la participation des intéressés, il cherchait à plus long terme à organiser durablement les artisans.

A Kigali, les artisans se sont regroupés en une organisation comprenant trois niveaux:

- 71 groupements de base
- huit fédérations professionnelles (niveau intermédiaire)
- une confédération (Kora) coiffant la structure et assurant les liens avec les instances gouvernementales.

De manière générale, ce projet a été soutenu par le gouvernement rwandais. Il a permis aux artisans de se faire reconnaître et d'obtenir une carte de travail. La mise en place d'un système bancaire a également été possible; en 1986, une banque, dont le capital était constitué par l'épargne des artisans, a été créée; elle a permis l'octroi de crédits individuels.

Vers la fin des années quatre-vingt, l'un des principaux objectifs, à savoir l'autonomie des artisans du secteur non structuré, semblait atteint. Mais des tensions internes étaient survenues entre les artisans et leurs fédérations.

Une mission d'évaluation de décembre 1988 a fait part de son inquiétude en signalant que les partenaires principaux étaient en crise:

- perte de confiance et suspicion des artisans à l'égard de leurs propres élus
- isolement des organes dirigeants par rapport aux artisans de base
- isolement du Projet d'appui au secteur non structuré

Suite à cette mission, le mode de fonctionnement des associations a été revu, et de nouveaux élus ainsi qu'un nouveau responsable de projet ont relancé les activités. Mais des tensions internes sont à nouveau apparues. La Coopération suisse a estimé que les partenaires locaux de ce projet avaient été dépassés par les événements et que les associations mises sur pied dans les principales villes du pays apparaissaient de moins en moins capables de remplir leurs fonctions. D'entente avec le BIT, la Coopération suisse a donc décidé de ne plus appuyer ce projet. Elle a annoncé dans son programme annuel de 1993: "Le projet d'appui au secteur informel, exécuté par le BIT, a été clos en mars 1992. Bien qu'une intervention dans ce domaine reste souhaitable, les relations entre les représentants des artisans et la DDA/le BIT (...) ont justifié le report en 1994-1995 de toute nouvelle activité d'appui à l'artisanat".

Malheureusement, la tragédie de 1994 n'a pas permis à la Coopération suisse et au BIT de trouver une nouvelle base à une action dans ce secteur.



### **Appréciation**

Si ce projet a été suspendu dans des conditions regrettables, il n'en est pas moins certain que sa contribution au développement de l'artisanat et du secteur non structuré a été très positive. Elle était largement connue dans les autres pays d'Afrique et source d'inspiration pour d'autres expériences.

Il semble qu'à l'avenir de telles activités artisanales doivent jouer un rôle crucial dans la reprise et le développement de l'économie, et que l'approche du BIT, qui a été élaborée sur la base d'une longue expérience, mérite d'être prise en considération.

#### **4.2.9.3. Appréciation des projets d'artisanat**

Si l'artisanat a été le laissé pour compte de la politique de développement au Rwanda, c'est peut-être par manque de tradition dans ce domaine, peut-être parce qu'il est plus tentant de viser l'échelle industrielle (autant pour le gouvernement que pour les coopérations), peut-être aussi parce que cela exigeait davantage de changement des structures socio-économiques que l'investissement dans d'autres secteurs. Mais c'est justement cette exigence qui rend l'initiative en matière artisanale particulièrement significative et il faut souhaiter qu'à l'avenir les coopérations, dont celle de la Suisse, contribuent à une politique plus cohérente de développement de ce secteur.

#### **4.2.10. Le Collège officiel de Kigali**

La statistique des appartenances religieuses (ch. 3.1.5.) met en relief la nette prédominance de l'Eglise catholique au Rwanda. Les relations avec les Eglises protestantes furent ainsi empreintes d'un esprit de rivalité dès l'arrivée des missionnaires réformés (luthériens et presbytériens), vers 1907. Cette concurrence se manifestait notamment au niveau des écoles secondaires. Tel est le contexte dans lequel il faut voir la création du Collège officiel de Kigali (1965). Le gouvernement tentait ainsi de compléter les écoles d'obédience religieuse par un établissement public: le terrain et le bâtiment appartenaient à l'Etat, mais la direction de l'école fut confiée à l'Eglise presbytérienne du Rwanda. Des missionnaires protestants venant de Suisse travaillèrent dans ce cadre.

##### **a) Edification de l'école**

La Mission protestante de Belgique, qui travaillait au Rwanda depuis 1963, avait également engagé des missionnaires suisses. Ceux-ci passèrent au début de 1964 par le Département missionnaire des Eglises protestantes de Suisse romande pour demander à la Coopération suisse de collaborer financièrement à la construction, à l'administration et à la direction pédagogique du Collège officiel de Kigali. Deux architectes et trois experts furent mandatés pour la construction de cet établissement, deux missionnaires suisses assumant sa direction générale. L'enseignement débuta en septembre 1966. Cette école secondaire comprenait un internat qui, une fois complètement achevé, pouvait accueillir 150 élèves.

Le Collège était divisé en trois sections: la section pédagogique qui formait des enseignants, la section commerciale qui instruisait de futurs économistes et la section de sciences naturelles. On s'efforça dès le départ d'encourager l'africanisation de l'établissement. Cette préoccupation englobait non seulement les programmes, mais aussi la rwandisation du personnel enseignant et la direction de l'école, de même que le financement par l'Etat. Mais c'est justement sur cette question que l'on achoppa dès 1969. Il y avait trois principales sources de conflits: délimitation des compétences dans la direction rwando-suisse; tensions au sein du corps enseignant, avivées du côté rwandais par des confrontations interethniques; et enfin radicalisation des intrigues sociopolitiques parmi les élèves qui étaient alors plus de 250. L'année scolaire 1971-72 put encore commencer, mais au printemps 1972 éclatèrent des conflits si violents que l'école en fut pratiquement paralysée. Les désordres prirent de telles dimensions que les Suisses durent se retirer de l'école en 1973. Le corps enseignant de 1972-73 comprenait quatre Rwandais et 14 experts et autres coopérants étrangers, dont six Suisses rémunérés par la Confédération. L'Etat rwandais prit alors la direction de l'école, la Suisse continuant d'apporter un appui financier jusqu'en 1978. Par la suite, le Rwanda mit ces bâtiments à la disposition de l'Organisation commune africaine et malgache (OCAM) pour y abriter son Centre de formation en statistique. Puis on y installa en 1985 l'Institut supérieur de droit et de sciences politiques (c.-à-d. la faculté de droit).

#### **b) Engagement financier**

A côté des crédits de construction (750 000 francs en 1965 et 960 000 francs en 1967), la Suisse prit à sa charge une partie du budget de fonctionnement et en particulier les salaires du personnel enseignant romand (360 000 francs en 1967). Mais le renchérissement ainsi que des agrandissements et des dépassements de budget nécessitèrent des crédits supplémentaires de la Coopération suisse (p.ex. 436 000 francs pour 1969). Les sommes versées pour ce collège par la coopération suisse se chiffrent à 3,8 millions de francs pour la période de 1965 à 1972. L'investissement global de la Confédération jusqu'en 1978 se monte à 5,8 millions de francs.

#### **c) Appréciation**

L'histoire du Collège officiel de Kigali est riche d'enseignements sur l'évolution générale de la société rwandaise - coopération entre l'Etat et l'Eglise, répartition des tâches entre membres rwandais et étrangers de l'équipe de direction, avec les dimensions psychosociales des conflits d'intérêt et de pouvoir que tout cela impliquait. Le Collège officiel souffrit de cette radicalisation attisée par le climat d'agitation politique et d'ethnicisation qui marqua la fin du gouvernement de Grégoire Kayibanda. Mais ce potentiel de conflits aurait pu être diagnostiqué dès le démarrage de l'entreprise. Il aurait fallu en particulier vouer davantage d'attention aux aspects suivants:

- Statut juridique: la base légale de l'école fut peu claire dès l'origine. Le Collège appartenait à l'Etat, qui était toutefois incapable d'en financer la construction ou le fonctionnement. Le DFAE était amené à constater fin 1984: "Dans nos dossiers nous n'avons trouvé aucun document ... précisant les modalités de la

collaboration entre les différentes parties et la propriété des biens du Collège officiel de Kigali." Les responsables de l'école ne savaient donc jamais exactement de quelle autorité ils relevaient - du Rwanda, de la Suisse ou de l'Eglise.

- Financement: le Collège était confié à une Eglise encore moins capable que l'Etat d'en assumer la charge financière. Il était donc entièrement tributaire de l'aide au développement.
- Flou pédagogique: alors même que l'on proclamait l'idéal de l'africanisation, il n'y avait aucun modèle pédagogique allant dans ce sens. Une évaluation demandée en 1973 par le Service de la coopération technique fait le point sans ambages: "L'entrée en fonction du Collège officiel de Kigali a été placée sous le signe du 'complexe pestalozzi' et de l'esprit caritatif. Bâtiments d'avant-garde offerts aux lycéens, pédagogie libérale sans préparation adéquate des jeunes, etc. Une telle politique ne pouvait qu'engendrer l'esprit actuel qui domine au COK [Collège officiel de Kigali], esprit d'enfants gâtés qui aspirent à préserver des privilèges distribués."

Ce jugement fut porté après la situation conflictuelle de 1973. Le groupe d'étude ne voit donc pas pourquoi la Coopération suisse continua ensuite de soutenir financièrement le projet en question durant quelques années. Il n'a par ailleurs aucun indice concret de mauvais investissements effectués dans ce contexte.

#### **4.2.11. Gestion des importations et promotion des exportations**

L'économie du Rwanda étant de petite envergure et très peu industrialisée, le commerce extérieur joue un rôle crucial dans le fonctionnement et dans l'expansion de l'économie. Les exportations par habitant étant très faibles, il était urgent de les promouvoir et d'organiser au mieux l'approvisionnement en biens d'importation.

C'est donc très opportunément que l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) a entrepris d'apporter une aide en la matière au Rwanda. Elle a fait l'objet de trois projets:

- l'un ayant pour objet la gestion des importations
- deux visant à la promotion des exportations.

Le projet de gestion des importations a été exécuté par le Centre du commerce international (CCI) de la CNUCED et du GATT. Son financement a coûté 2,4 millions de francs. Ce projet a duré sept ans, de 1983 à 1990. Ses principaux axes étaient:

- la formation des importateurs privés et publics, notamment leur information sur les fournisseurs potentiels et leur formation aux techniques d'appel d'offres, afin de diminuer le coût des importations,
- la création d'un centre commercial d'information sur les fournisseurs étrangers,
- la rationalisation de la réglementation et de la procédure d'attribution des licences d'importation, dans une période où l'austérité avait amené le gouvernement à intervenir dans l'octroi des devises. Le projet a collaboré à l'élaboration de plusieurs lois.

Le projet a pris fin en 1990. Ses objectifs au niveau de la réglementation et de la formation des acteurs semblaient atteints, quoique l'obstacle dû à la réticence de la Chambre du commerce n'ait pu être levé. Par ailleurs l'évolution politique et militaire a alors perturbé le commerce extérieur et le programme d'ajustement structurel a mis en cause une bonne partie des réglementations proposées par le projet.

En 1985, le gouvernement a sollicité du CCI une assistance à la promotion des exportations. Vu la forte volonté des partenaires rwandais de diversifier et d'intensifier les exportations, la Suisse a accepté de financer ce projet, qui s'est réalisé de 1987 à 1992, pour un coût d'environ deux millions de francs.

Le projet comprenait les éléments suivants:

- des mesures incitant les opérateurs à produire davantage,
- des prix attractifs à la production,
- des débouchés assurés et stables,
- un crédit accessible et à des taux raisonnables,
- la simplification des procédures et des contrôles sur le lieu de production et sur le lieu d'embarquement des produits,
- des services de soutien.

En 1990, compte tenu de la situation politique et militaire et le projet ne donnant pas les résultats escomptés, alors que le CCI désirait accroître les moyens mis en oeuvre, l'OFAEE, déçu des résultats, a préféré diminuer la mise.

Un petit projet (0,34 million de francs) a été confié ensuite à l'Office suisse d'expansion commerciale pour promouvoir les exportations rwandaises non traditionnelles. Il n'a pas abouti à des propositions substantielles et concrètes.

### **Appréciation**

Le projet "gestion des importations" avait deux volets principaux:

- il s'adressait à l'administration publique. Le contrôle des importations était assuré par le Ministère du commerce. Mais le projet a connu un tel élan qu'il a entraîné une certaine dépendance de l'administration rwandaise à l'égard des services qu'il lui rendait et qu'il a favorisé un certain dirigisme,
- il s'adressait aux importateurs et "il est à regretter que cette action n'ait pas été menée de façon plus méthodique, ce qui aurait permis à cette assistance de se traduire...par une meilleure organisation et une gestion plus efficace" (rapport du coordinateur des projets, 13 oct. 1991, p.29).

Le projet "promotion des exportations" a conduit à l'élaboration d'une stratégie de promotion des exportations, stratégie qui a été approuvée par les instances nationales. A ce niveau, on peut considérer que l'objectif a été atteint. Mais l'exécution de cette stratégie est restée totalement en suspens. Des produits exportables ont été identifiés, mais ce n'est que pour les bananes dorées qu'une action a été entreprise, grâce à la collaboration d'un importateur suisse. La surévaluation de la monnaie a entravé le projet, les acteurs économiques étant plus attirés par les gains à faire sur les importations qu'à affronter un marché extérieur difficile.

On aurait pu souhaiter que ce projet conduise à un rassemblement des associations d'exportateurs pour rendre leur action plus efficace. Mais cela ne s'est pas produit.

Vu l'importance du commerce extérieur pour le Rwanda et en particulier de la diversification et de la promotion de ses exportations, il faut déplorer que ces projets, malgré leur coût relativement élevé, n'aient pas eu d'impact plus significatif. Une meilleure coordination avec d'autres projets travaillant à l'amélioration de la production agricole (principalement concernée par la promotion des exportations) et avec les importateurs suisses aurait pu, semble-t-il, conduire à plus de résultats.

### 4.3. Les conseillers

La Suisse a été sollicitée à maintes reprises de fournir des conseillers aux autorités rwandaises. Par l'importance de la tâche et la durée du projet, les plus importants ont été les conseillers à la Présidence. Alors que les premiers ont été désignés par la Suisse dans les années soixante et début septante, le dernier en revanche a été choisi par le président lui-même et seulement financé par la Suisse en 1982-93.

D'autres conseillers ont été envoyés dans des domaines plus techniques:

- le rôle pilote de la coopération suisse en matière forestière a conduit le gouvernement rwandais à demander un conseiller en la matière (1989-93),
- la coopération suisse a mis un conseiller fiscal à la disposition du Ministère des finances de 1984 à 1987, notamment pour l'introduction d'un impôt sur le chiffre d'affaires,
- en raison de l'expérience acquise dans la préfecture de Kibuye, la Suisse a été sollicitée de fournir un conseiller en développement communal au Ministère de l'intérieur (1991-1994).

#### 4.3.1. Le conseil du président

##### 4.3.1.1. L'institution

Le conseiller suisse mis à la disposition du président constitue une particularité de la coopération entre la Confédération et le Rwanda. Le Conseil fédéral répondit à l'époque au souhait du premier président rwandais Grégoire Kayibanda. Le premier de ces conseillers entra en fonction en 1963. Jusqu'en 1975 se succédèrent dans la capitale Kigali, à intervalles relativement serrés, les cinq conseillers suivants qui étaient tous des diplomates: Hans Karl Frei (1963-1966), Marcel Charles Heimo (1966-1968), Etienne Sutter (1968-1970), Josef Anton Graf (1970-1973), August R. Lindt (1973-1975).

Deux ans après le coup d'Etat de Juvénal Habyarimana (1973), le poste de conseiller resta longtemps inoccupé. Puis l'économiste Charles Jeanneret entra en 1982 au poste de ce qui était devenu le conseiller à la Présidence. Le président Habyarimana avait fait sa connaissance au Canada. Lors de la visite qu'il fit en Suisse en mai 1980, le président demanda que l'on mît Charles Jeanneret à sa disposition; le conseiller fédéral Aubert donna son accord. Puis l'engagement du conseiller fut réglé par la Coopération suisse, compétente pour les affaires ne dépassant pas un million de francs. La DDA trancha également pour ce qui est des prolongations du mandat. M. Jeanneret maintint sa présence jusqu'à janvier 1993. Depuis lors la Suisse n'a plus nommé de conseiller à la Présidence.

Ce conseiller avait pour tâche d'aider la Présidence rwandaise à évaluer la situation en matière économique et financière. Ses avis devaient conduire le président

et les autorités à prendre des mesures favorables au développement économique et social du Rwanda.

Le conseiller suisse ne recevait pas d'instructions de la part de son pays. "Personne ne me disait ce que je devais faire ou ne pas faire" dit un des anciens conseillers du président.

Ce conseiller n'avait aucun rapport à soumettre à Berne concernant son activité. De même, il n'était lié ni à la coopération au développement sur place ni à l'ambassade suisse. En fait, le conseiller était un fonctionnaire rwandais payé par la Suisse.

Les cinq premiers conseillers furent très appréciés. Dans la mesure où le groupe d'étude peut en juger, ils n'ont donné lieu à des controverses publiques ni au Rwanda, ni en Suisse. Il en va autrement du dernier conseiller, Charles Jeanneret.

#### **4.3.1.2. Charles Jeanneret, conseiller à la Présidence**

Le groupe d'étude a examiné de façon approfondie l'activité du conseiller à la Présidence Charles Jeanneret. Il a interrogé à son propos de nombreuses personnalités rwandaises et étrangères, et s'est également entretenu avec lui. Il n'y avait pratiquement aucun témoignage écrit que le groupe d'étude eût pu consulter. Celui-ci n'a pas eu accès aux archives rwandaises où l'activité de M. Jeanneret pourrait éventuellement avoir laissé des traces. De même, il n'existe aucun document faisant état de recherches sérieuses sur cette activité. C'est dans le domaine de l'économie et des finances que l'on peut porter le jugement le plus objectif sur son travail, dans la mesure où celui-ci a débouché sur des mesures concrètes du gouvernement.

##### **a) L'activité de conseiller économique et financier de Charles Jeanneret**

C'est comme cadre, au même titre que les nationaux, que Ch. Jeanneret a été intégré dans les services de la présidence. Sous la responsabilité du ministre de la Présidence, divers services traitaient notamment:

- des affaires politiques et administratives
- des affaires économiques et financières
- de la planification

Ch. Jeanneret devait traiter des dossiers économiques, financiers et monétaires et de l'amélioration des instruments de gestion de l'économie nationale.

Pratiquement, tantôt il devait répondre à des demandes spécifiques venant de la Présidence ou d'autres ministères, tantôt il rédigeait des notes de fond, pour lesquelles la plus grande liberté d'initiative lui était laissée. Les travaux des ministères adressés à la Présidence passaient entre ses mains, puis par le ministre de la Présidence, notamment les projets pour les commissions mixtes (Rwanda-coopérations).

Dès son arrivée, il s'est préoccupé de penser stratégies de développement et intégration des politiques de développement. Puis il a été sollicité de collaborer à la

restructuration de la gestion du développement : réorganisation des ministères et création de comités interministériels de coordination. Finalement son attention semble s'être surtout concentrée sur deux problématiques majeures :

- développement et équilibres macro-économiques,
- intégration des coopérations dans le processus de développement.

Le besoin de mesures d'austérité, qui s'est fait sentir aussitôt après son arrivée, explique la première préoccupation : comment concilier austérité et développement ? De 1983 à 1989, de grands efforts ont été entrepris dans cette perspective, auxquels il a largement collaboré. Cela a conduit à une politique rwandaise spécifique, qui différait de celle de la Banque mondiale. Le heurt entre les deux s'est surtout manifesté face au problème de la dévaluation. Ch. Jeanneret écrit qu'il aurait mieux valu que le franc rwandais suive la dépréciation du dollar après 1983, vu que les exportations se faisaient en dollars; pourtant à partir d'études sur les effets de la dévaluation, il s'est opposé à toute dévaluation de la monnaie jusqu'en 1989.

Dans la seconde perspective, il s'est beaucoup préoccupé des effets indirects des projets des coopérations sur les variables de fonctionnement de l'économie (finances publiques, exportations, importations, revenus, etc), et du manque d'efficacité de systèmes multiples de prise de décision quand chaque coopération gère ses propres projets. Il ne semble pas que cela l'ait conduit à s'investir dans un dialogue avec le Bureau de coordination ou les coopérants suisses. Pourtant il défendait la nécessité d'une "entente commune, et régulièrement discutée, et sur les objectifs et sur leur cohérence entre coopérations et gouvernement, voire 'un contrat de solidarité'": il proposait que "les projets soient intégrés...dans une approche stratégique".

#### **b) L'image du conseiller Ch. Jeanneret auprès des interlocuteurs du groupe d'étude**

Pour évaluer l'activité de conseiller - manifestation très globale - assumée par M. Jeanneret, le groupe d'étude dépendait presque entièrement de ce que pouvaient en dire ses interlocuteurs. Il s'avéra ainsi que l'existence de Charles Jeanneret était connue de tous, mais que pratiquement personne n'était en mesure de décrire concrètement ce qu'il faisait - ce que l'on peut regarder comme une conséquence de sa discrétion. On est ainsi amené à se rabattre sur l'image que les personnalités interrogées par le groupe d'étude se font de M. Jeanneret. Beaucoup de témoignages sont, significativement, indirects: on sait en général par oui-dire. Un ministre rwandais le qualifie de "personnage invisible". Il s'y attache une aura mythique, et l'image qu'on a de lui est fluctuante. Il ressort de ces déclarations que Ch. Jeanneret était bien davantage qu'un conseiller économique et financier du président. La plupart des interlocuteurs prennent leurs distances par rapport au conseiller. Leur attitude critique est motivée d'un côté la trop grande influence dont M. Jeanneret jouissait auprès du président, et de l'autre par son manque de recul vis-à-vis de ce président. Plusieurs personnes le considèrent comme une éminence grise qui tirait toutes les ficelles. Les gens politiquement au courant - mais pas le peuple - savaient qu'il rédigeait des discours pour le président. Un agronome dit de lui: "Il avait une énorme influence, était très compétent, son accord était nécessaire lorsqu'on voulait obtenir certains postes." Un autre jugement: "Il tenait les leviers du pouvoir." En ce



qui concerne les dernières années, on prétend qu'il s'était retiré dans sa tour d'ivoire et ne voyait plus ce qui se passait dans le pays.

Des conseillers précédents confirment l'influence possible. L'un d'entre eux peut affirmer: "La plupart des documents gouvernementaux passaient sur mon bureau." Et on a dit de Hans Karl Frei qu'il avait obtenu la grâce de tous les Tutsi condamnés à mort à la suite d'une attaque en 1963. Par ailleurs, un des anciens conseillers déclare qu'il correspondait avec le président surtout par écrit. Un autre raconte qu'il soumettait des propositions au président (lequel assumait seul la responsabilité gouvernementale), qui les adoptait lorsqu'elles lui paraissaient bonnes.

Ch. Jeanneret lui-même écrit en 1982 qu'il ne fallait pas surestimer le rôle du conseiller, mais en ajoutant qu'il valait la peine de se référer au bon accueil toujours réservé à ses idées, à ses critiques et à ses recommandations. M. Jeanneret, durant son entretien avec le groupe d'étude, s'exprime sur le président en termes élogieux: "Il avait l'obsession du développement, de l'entente et de la concertation." Sa sympathie pour le président est manifeste. Il en affirme également l'incorruptibilité, ce qui fait contraste avec la corruption notoire de l'entourage présidentiel. Il le qualifie d'amoureux de la Grèce et de l'Antiquité et souligne que le président Habyarimana a instauré dans les prisons des possibilités de formation et que le CICR a pu visiter les prisons rwandaises à partir de 1989.

Son très long séjour au siège du gouvernement a inévitablement conduit Ch. Jeanneret à nouer des liens étroits avec le président; il y est en effet resté aussi longtemps que les cinq autres conseillers ensemble. De ce fait, il a été manifestement trop difficile pour lui de garder une distance objective par rapport au président. Il convient d'ajouter ici que les témoignages favorables à Ch. Jeanneret ne manquent pas. Un représentant de la Coopération suisse - qui attribue une partie des critiques envers M. Jeanneret à la propagande tutsi en Suisse - souligne le rôle à son avis positif que le conseiller a joué lors de la tourmente d'octobre 1990 afin de calmer la situation au Rwanda.

### **c) Le départ de Ch. Jeanneret**

Eu égard à la situation de guerre civile qui régnait depuis 1990, la plupart des interlocuteurs du groupe d'étude s'étonnent que la Suisse n'ait pas rappelé Charles Jeanneret plus tôt. On peut bien avancer - comme le fait un représentant de la Coopération suisse - qu'il n'y allait que de la responsabilité personnelle de M. Jeanneret, que la Suisse n'était pas impliquée puisque le conseiller était un fonctionnaire rwandais dont la Confédération ne faisait que payer les appointements. Mais il est évident que ce distinguo échappait à beaucoup de Rwandais. On pensait, selon un ancien représentant des Banques populaires et du Centre Iwacu, que Charles Jeanneret était probablement un envoyé direct du ministère suisse des affaires étrangères, car on voyait bien qu'il n'avait aucune relation avec la Coopération suisse sur place. Un collaborateur de la DDA qui a séjourné au Rwanda ces dernières années s'exprime sans ambiguïté: pour les Rwandais, Jeanneret était un représentant de la Suisse.

Pour la très grande majorité il apparaît rétrospectivement évident que Charles Jeanneret aurait dû être rappelé plus tôt. Plusieurs interlocuteurs abordent

spontanément cet aspect, en invoquant différentes raisons. Les uns parlent d'une "usure personnelle" liée à la perte de distance critique qui affecte progressivement un conseiller. Par ailleurs, un ancien ministre rwandais estime qu'il aurait mieux valu attribuer un conseiller de ce genre à un ministère, car le fait d'appartenir à la sphère présidentielle lui conférait trop de pouvoir et certains ministres se sentaient floués. Un représentant du DFAE est aussi d'avis que si on voulait garder un conseiller il aurait fallu - surtout avec l'instauration du multipartisme et la revalorisation des ministères que cela impliquait - l'attribuer au Ministère de l'économie ou des finances.

Mais on rappelle avec insistance qu'avec la situation de guerre civile survenue en 1990, un conseiller trop étroitement et exclusivement lié au président ne pouvait qu'être taxé - à tort ou à raison - de loyauté partielle. Comme au Rwanda il était manifestement considéré par la plupart des gens comme un représentant de la Suisse neutre, il se trouva pris dans une situation délicate. Un sociologue rwandais se demande d'ailleurs quel intérêt politique pouvait bien pousser la Suisse à ne pas rappeler Charles Jeanneret, car de ce fait l'affaire Jeanneret, au lieu de rester limitée à la personne du conseiller, devenait une affaire suisse.

La réponse à cette question tient à M. Jeanneret lui-même et à sa totale indépendance vis-à-vis de la Suisse (rémunération mise à part). Charles Jeanneret voulait lui-même, selon sa propre déclaration, mettre fin en 1990 à sa fonction de conseiller au Rwanda, qui était périodiquement reconduite par la DDA. Mais le président l'avait prié de rester. Et il avait lui-même ressenti, en ces moments difficiles à bien des égards, le désir de persévérer pour ne pas être déloyal.

La direction de la Coopération suisse avait fait sienne l'argumentation de Charles Jeanneret, et prolongea son séjour jusqu'en janvier 1993: elle estima ainsi qu'il n'aurait pas été juste, à un moment pareil, d'empêcher le conseiller d'apporter son soutien aux autorités rwandaises. D'ailleurs, il s'occupait encore du programme d'ajustement structurel.

#### **4.3.1.3. Appréciation**

La Suisse avait de bonnes raisons de mettre à disposition des experts économiques et financiers, domaines qui revêtent une importance centrale dans la politique de développement. Car, ainsi que le fait remarquer un ancien collaborateur de la Coopération suisse, tous les projets ne servent à rien s'ils ne s'intègrent pas dans un plan économique et financier rationnel du gouvernement.

Les avantages d'une position indépendante du conseiller vis-à-vis de son pays d'origine sont évidents: cela signifiait clairement que la Suisse entendait s'engager sans nourrir d'ambitions politiques dans le pays en développement. Cette attitude altruiste et dépourvue de suffisance lui permit de renforcer la confiance dont la Suisse neutre - pays sans passé colonial - jouit de toute manière auprès des pays en développement africains. Le conseiller pouvait ainsi se consacrer au pays qu'il faisait profiter de ses compétences, sans réserve et sans poursuivre des intérêts suisses de quelque ordre que ce soit.

Mais lorsque le pays se mit à basculer dans la guerre civile, la position du conseiller devint toujours plus délicate. Il était clairement lié au président, et les violations des droits de l'homme perpétrées de ce côté plaçaient l'influent conseiller du président sous un éclairage négatif - lequel s'étendit à la Suisse, ainsi que l'a constaté le groupe d'étude chez certains de ses interlocuteurs, notamment des membres du gouvernement actuel.

La question se pose donc de savoir pourquoi Charles Jeanneret n'a pas été rappelé plus tôt. La raison principale, c'est qu'il ne représentait pas un enjeu politique, de sorte que sa position précaire des dernières années ne fut pas remarquée. Le dossier Jeanneret se trouve à la Coopération suisse (DDA) du fait que celle-ci s'était occupée de son engagement et des reconductions périodiques. Le dossier n'indique pas si ces reconductions étaient communiquées au chef du Département ou au chef de la Division politique II. En revanche, l'ambassadeur à Nairobi a donné à certains moments un avis favorable à la prolongation. La Division politique II annonce également au groupe d'étude qu'elle n'a trouvé de traces de discussion sur le thème Jeanneret ni chez elle-même, ni au niveau du Département ou du Conseil fédéral. La position précaire qui devint la sienne durant ses dernières années au Rwanda ne donna donc pas lieu à un débat politique, de sorte qu'aucune décision politique ne fut prise quant à la nécessité de son départ. Il aurait pourtant fallu la prendre, car Charles Jeanneret lui-même, sur le front, n'avait manifestement pas le recul nécessaire.

De par la très longue durée de son séjour, Charles Jeanneret fut pris dans un atmosphère de loyauté qui devait presque inmanquablement le conduire à la partialité. Sa préoccupation essentielle était de soutenir le président dans sa situation menacée. La Coopération suisse voulait en fait le rappeler plus tôt, mais elle a visiblement renoncé à son intention.

Le groupe d'étude ne pense pas qu'il conviendrait de proscrire désormais les mandats de conseillers. Mais ceux-ci devraient s'en tenir à des attributions clairement définies. Cela signifie aussi qu'il faudrait réexaminer l'opportunité de tels mandats à intervalles réguliers. Car s'il apparaît normal qu'un conseiller ne reçoive pas de directives de la Suisse, les responsables politiques de son pays ne doivent pas le perdre de vue. Ce qui fut le cas pour Charles Jeanneret.

En ce qui concerne la grande emprise sur le président que de nombreuses personnes attribuent à M. Jeanneret, on peut également se demander si le conseiller aurait pu avoir une influence plus positive sur le cours des choses. Le groupe d'étude n'est pas en mesure de donner une réponse concluante à cette question, faute de témoignages oraux ou écrits. Mais par ailleurs aucune preuve n'a été apportée d'une attitude répréhensible de Charles Jeanneret en matière de droits de l'homme.

### **4.3.2 Le conseiller fiscal**

Compte tenu des structures économiques du pays, le système fiscal rwandais reposait essentiellement sur les droits prélevés à l'importation et à l'exportation. Avec le développement des activités et des circuits économiques internes, il devenait

rationnel d'introduire un autre impôt. Le pays avait déjà bénéficié du concours de conseillers fiscaux belges. Mais pour l'opération sus-mentionnée, en 1982, le Rwanda s'est adressé à la Suisse, qui a mis pour trois ans (1984-1987) un conseiller fiscal, M. Raymond Maridor, à la disposition de la direction générale des impôts au Ministère des finances.

Sa tâche a été multiple:

- assurer le bon fonctionnement du système de perception,
- former les cadres nécessaires au système fiscal, ce qui a concouru à la mise en place d'un Institut supérieur des finances publiques (loi du 17 mars 1986),
- concevoir et introduire un impôt nouveau sur les transactions internes.

Dans un pays non industrialisé, il n'est guère possible d'introduire un impôt sur le revenu, ni même une taxe à la valeur ajoutée. Seul un impôt de type ICHA est gérable, à condition d'être prélevé auprès des producteurs et des importateurs. C'est à cela que s'est principalement employé le conseiller fiscal. Cet impôt a été introduit le 22 avril 1986, et le conseiller a orienté dans leur tâche les responsables du nouveau service créé à cet effet.

L'opération a coûté 500 000 francs à la Suisse; malgré les difficultés rencontrées par le conseiller pour être écouté, elle a été considérée comme très bénéfique par les autorités rwandaises.

#### **4.4. La coordination de la coopération suisse avec les autres et avec la politique de développement du Rwanda**

Au Rwanda, la coordination par les autorités politiques du pays lui-même a joué un rôle plus grand qu'ailleurs.

##### **a) Les efforts de coordination**

Le gouvernement a élaboré un premier plan de développement pour les années 1972-76. Un deuxième a couvert les années 1977-81 et un troisième les années 1982-86. Au milieu des années quatre-vingt, le gouvernement a entrepris l'élaboration d'un quatrième plan. Mais ce plan n'a jamais vu le jour. La Banque mondiale, très présente, insistait sur un programme d'investissement public de trois ans (PIP) qui tienne compte des effets macro-économiques des projets de développement (notamment sur les finances publiques et sur la balance des paiements) et du taux de rendement des projets. Le premier objectif de tout plan est naturellement de coordonner les interventions des pouvoirs publics dans la dynamique de croissance.

Pour améliorer la coordination entre ministères, en 1982, la Présidence a entrepris de restructurer les ministères pour les rendre plus opérationnels et plus aptes à coordonner leurs activités. Une fois les compétences des ministères mieux définies, elle a constitué sept comités interministériels de coordination (CIC). L'un d'eux, présidé par le ministre du Plan, avait pour objectif d'analyser l'ensemble des projets

de développement. Le Ministère du plan disposait de conseillers étrangers pour assumer cette tâche. La Suisse n'en a pas fourni. C'est auprès de la Présidence qu'elle finançait un conseiller économique, qui a joué un rôle important dans la création des CIC (ch. 4.3.1.2.a).

D'autres instruments de coordination ont été mis en place par le Rwanda:

- tables rondes générales, à l'occasion d'un nouveau plan,
- tables rondes sectorielles pour débattre de la politique sectorielle à des moments où la coopération extérieure était particulièrement sollicitée,
- commissions mixtes, en principe tous les deux ans, entre le Rwanda et chacun de ses principaux partenaires (ch. 4.1.2.2.c).

De plus, des réunions bimestrielles étaient organisées par le PNUD entre coopérations et portaient sur l'un ou l'autre domaine, le Rwanda étant invité.

Ces dispositions ont permis une meilleure analyse des projets, mais la coordination est restée faible. Le gouvernement a sollicité à maintes reprises des assistances techniques, notamment du PNUD et de la Banque mondiale, pour apprécier et coordonner les projets, mais il ne semble pas qu'on soit parvenu à plus que d'éviter les doubles emplois.

#### **b) Les raisons du manque de coordination**

Il est vrai qu'immédiatement après l'indépendance, le pays manquait de cadres et de structures institutionnelles pour assurer cette coordination. Si la situation s'est améliorée, elle n'est jamais devenue vraiment satisfaisante. Il y a plusieurs raisons à cela:

- La part du Rwanda dans le financement des investissements publics est restée faible. Le plus souvent, il n'a pu qu'assurer la faible part nationale de projets réalisés ou financés par des partenaires étrangers.
- Les coopérations avaient chacune leurs préférences, leur compréhension du développement, leur programme stratégique et, même si des négociations avaient lieu avec les autorités politiques du pays, cela marquait fortement leurs activités.
- Le gouvernement n'est jamais parvenu à développer la capacité nécessaire à l'évaluation des projets qui lui étaient soumis. Il l'avait d'autant moins que certains partenaires étrangers (notamment la Banque mondiale) suscitaient sans relâche la collaboration de ses fonctionnaires pour élaborer leurs propres études ou projets. D'ailleurs le pays disposait de moins de spécialistes de l'économie rwandaise que ses partenaires étrangers, ne fût-ce que dans les organisations financières internationales.
- Les trois plans n'ont guère contribué à coordonner les efforts de développement. Même si des partenaires extérieurs ont été associés à leur élaboration, les plans n'ont pas pu s'imposer comme référence. Une table ronde réunie en février 1977 a mis en lumière la volonté d'autonomie des coopérations et le manque de cohérence et de précision des objectifs du plan.
- Sur leurs propres fonds, ou subventionnées par des gouvernements étrangers, les organisations non gouvernementales ont géré une part non négligeable des contributions extérieures. Si leur mérite a été souvent le contact direct avec le terrain, leur défaut a été l'absence de canaux de coordination.

- Le Ministère du plan n'était pas informé des projets des autres ministères et la participation de l'Etat aux projets des partenaires extérieurs n'était pas programmée. En 1989 encore, la Banque mondiale constate que trois ministères différents sont responsables des relations avec les coopérations et que l'information passe mal.
- L'assistance technique (envoi d'experts étrangers) a été sollicitée par les divers ministères et institutions rwandais et fournie sans qu'un plan d'ensemble et des priorités ne soient jamais établis.
- Les crédits ordinaires nécessaires au fonctionnement des investissements financés de l'extérieur ne sont ni pris en compte ni programmés lorsque les projets sont lancés.

Dans un tel contexte, il est arrivé qu'une collectivité publique obtienne de plusieurs partenaires étrangers le financement du même projet.

### **c) Les conséquences du manque de coordination**

Vu les difficultés rencontrées par le gouvernement à coordonner les opérations de développement, on peut s'interroger sur les relations qu'entretenaient entre elles les coopérations étrangères. Selon un responsable de la Coopération française, elles étaient en situation de concurrence jusqu'à ce que la gravité des événements les conduisent à agir conjointement, dès 1990. D'ailleurs, un responsable rwandais s'est plaint de ce qu'il n'était plus alors possible de jouer l'une contre l'autre. Si elles étaient concurrentielles, surtout dans les années septante, c'est que la capacité d'absorption du pays était plus faible que l'offre de projets.

Le fait que chaque coopération intervenait dans un nombre croissant de projets partagés par un nombre croissant de partenaires alourdissait la coordination au niveau opérationnel, rendait le suivi des projets moins efficace et rejetait dans l'ombre la coordination stratégique.

En effet, ce qui était nécessaire était une coordination beaucoup plus ambitieuse. Il ne s'agissait pas seulement de se répartir des projets, mais d'entreprendre des actions conjointes suffisamment concordantes pour qu'elles puissent entraîner des transformations des structures socio-économiques en même temps que techniques. Il y avait des seuils à franchir; ils ne l'ont pas été. Quel que soit le succès des projets en eux-mêmes, ils risquent tous de manquer de rationalité économique dans un contexte qui ne change pas. L'immobilisme structurel du monde rural (90% de la population) en atteste.

### **d) La Coopération suisse face au problème de la coordination**

Dans "le programme par pays: Rwanda 1987" la Coopération suisse déplore (p. 14) l'esprit de compétition, voire de concurrence entre les "grands donateurs", alors qu'elle prône une politique d'ouverture et de transparence.

Il est certain qu'il n'était pas facile à la Suisse, qui n'offrait guère plus du vingtième de l'aide étrangère, d'amener gouvernement, partenaires bilatéraux et multilatéraux et ONG à réfléchir sur une stratégie de développement commune.

Pourtant elle disposait d'atouts:

- Elle jouissait de la confiance du gouvernement et de l'ensemble du pays, d'autant qu'elle n'était manifestement pas motivée par des intérêts historiques ou stratégiques.
- Dès après l'indépendance, c'est à la Suisse que le président de la République a demandé un conseiller, conseiller dont le rôle était défini comme économique sous la deuxième république.

Mais elle n'a pas tiré le meilleur parti de ces atouts:

- Lors de l'élaboration du premier plan de développement, il semble qu'elle était plus préoccupée d'être présente sur le terrain que de participer à la conception du processus de croissance.
- Pour se tenir à l'écart des stratégies politiques, elle paraît avoir préféré s'investir dans des créneaux relativement isolés (telle la région de Kibuye), quitte à nourrir l'espoir d'une généralisation de ses expériences.
- Selon le conseiller à la Présidence, le Ministère du plan et son comité interministériel de coordination devaient réaliser la coordination des projets de développement. Mais les autres personnes entendues semblent soutenir que le pouvoir de décision était concentré à la Présidence, et que par conséquent le conseiller économique à la Présidence devait assumer un rôle crucial. La Coopération suisse était elle-même concernée par ce rôle, surtout lorsque ses initiatives sur le terrain inspiraient la politique nationale. Dans quelle mesure ses coopérants et le conseiller ont-ils cherché à accroître leur efficacité par le dialogue? Il a été difficile au groupe d'étude d'en juger.

Certes, les personnes entendues s'accordent pour dire que les projets de la Coopération suisse s'intégraient bien à la politique de développement du pays. D'ailleurs la Suisse n'entreprenait rien sans s'en référer au gouvernement. Mais ce dernier ne parvenant pas à établir une stratégie de croissance qui assure le dépassement des structures antérieures, cela demeurait en un sens insuffisant.

Par ailleurs, de l'analyse des projets de la Coopération suisse émerge une question: étaient-ils efficacement coordonnés? Vu la faible part de la Suisse à l'investissement dans le pays, la question peut sembler marginale. Pourtant:

- près de la moitié des investissements suisses étaient concentrés dans une préfecture;
- les projets de la Coopération suisse découlaient l'un de l'autre, ce qui devait créer un certain lien entre eux et accroître leur effet de levier. Malheureusement les liens potentiels ont été sous-exploités, chaque coopérant étant tourné vers son domaine d'activité;
- malgré l'introduction de programmes par pays, la Coopération suisse semble avoir été plus préoccupée du succès de ses projets que de leur impact sur le processus général de croissance; même au niveau des coordinateurs la réflexion sur la dynamique de croissance du pays et sur la manière dont la Suisse pouvait y contribuer le plus efficacement paraît limitée.

## **5. La coopération suisse durant la crise de 1989 à 1994**

Dès le début des années quatre-vingt, des signes de crise se perçoivent aussi bien sur le plan socio-politique que sur le plan économique. Des tensions, dont les causes sont diverses, et généralement sans liens immédiats entre elles, s'accumulent. Ces tensions vont converger pour aboutir à une crise majeure.

La crise économique devient grave dès 1987 et éclate en 1989. Elle n'a pas été causée par les tensions politiques. Par contre les pénuries, voire la famine, ont provoqué des tensions sociales, la concurrence pour les ressources rares (emplois, devises) a attisé l'affairisme et la lutte pour le pouvoir. Mais à partir de 1990, ce sont les conflits politiques et militaires qui ont ruiné le pays et son économie et compromis son redressement.

### **5.1. Les aspects économiques de la crise**

La crise économique qui a frappé le Rwanda à la fin des années 1980 a tout à la fois une origine profonde, structurelle, et une origine à trouver dans les fluctuations de la conjoncture et dans la gestion de l'économie.

#### **5.1.1. Blocage structurel de la croissance (1985-1990)**

Le blocage de l'agriculture vient de l'impossibilité de poursuivre une croissance extensive, faute de terres à mettre en culture. Ce blocage est aggravé par l'érosion et par la baisse de productivité des sols qu'a entraînée une extension trop forte des cultures. Il ne semble pas exclu d'augmenter encore la production agricole. Pour cela, la recherche de base au niveau des semences et des engrais offre des possibilités, mais l'adaptation aux conditions rwandaises exige encore beaucoup de travail.

La croissance de l'agriculture a visé premièrement l'autosuffisance alimentaire et les cultures d'exportation (café et thé sur 3% des surfaces cultivées). Nourrir toute la population, qui est presque entièrement rurale, a entraîné une politique de distribution des terres aussi égalitaire que possible et une répartition géographique des cultures correspondant aux besoins locaux de la population. Certes, des milieux sociaux disposant de revenus monétaires - en ville surtout - se sont mis à acquérir de plus grands domaines, ce qui pouvait ouvrir la voie à une agriculture moderne. Cela a fait apparaître la contradiction entre l'objectif d'autosuffisance alimentaire et le développement économique. Les petits agriculteurs, qui n'ont plus même un hectare pour faire vivre leur famille, se concentrent sur la sécurité de la subsistance et ne peuvent contribuer à mettre en place une agriculture moderne et intensive. La restructuration foncière que cette dernière implique est rendue de plus en plus



difficile par le surpeuplement des campagnes. Et moins l'agriculture peut se tourner vers les productions d'exportation, moins elle permet l'importation des engrais et des autres biens intermédiaires qui permettraient son intensification.

Le blocage de l'industrie est bien connu en Afrique: la valorisation des produits locaux d'exportation est limitée par le volume de ces derniers et par le fait qu'il n'est pas rentable de leur faire subir des transformations importantes sur place. La production pour le marché local se heurte aux limites de ce dernier, qu'accroît la diversification des biens et les progrès des techniques de production à l'échelle mondiale. L'artisanat industriel, notamment dans le secteur non structuré, n'a qu'un horizon limité, quel que soit le dynamisme de ses entrepreneurs, si les autres secteurs ne croissent pas au même rythme.

Le développement des services publics a été un moteur de la croissance. Les investissements d'infrastructure, de santé, d'éducation, largement financés de l'étranger, ont entraîné des flux de revenus importants et ont ouvert des opportunités économiques, grâce notamment aux possibilités de transport. Les coopérations étrangères ont privilégié ces domaines pour des raisons autant techniques qu'idéologiques. Mais ces infrastructures, ces services publics ont aussi un coût. L'équilibre entre le développement des productions et celui des services publics et des infrastructures est crucial. Le Rwanda, qui a joui d'une abondante coopération, a vu cet équilibre devenir de plus en plus problématique. A la fin de la période de croissance, le poids des engagements de l'Etat, qui avaient crû plus vite que la production, est devenu source de blocage, même si le taux d'imposition fiscal était encore faible. Mais pouvait-on l'augmenter tant que prédominait l'autosubsistance?

Occulté par des fluctuations conjoncturelles, le blocage structurel des relations économiques extérieures est devenu critique. Malgré des conditions de sol et de climat très favorables à leur culture, le volume des exportations de café et de thé est nécessairement limité. Pour une population de plus de sept millions d'habitants, elles ne permettent que d'importer le minimum nécessaire en énergie, en équipements, en biens intermédiaires pour l'agriculture et l'industrie, à un faible niveau de modernité et d'industrialisation. De tous les pays à bas revenu, c'est au Rwanda et au Burundi que les exportations de marchandises par habitant sont les plus faibles (40% de la moyenne des pays à faible revenu). Le gouvernement a tenté de diversifier les exportations de produits agricoles (géraniums, vétiver) ou dérivés (insecticides, poudre de quinine, cuir, colle), mais sans succès.

Les possibilités de substitution d'importations par des productions nationales sont limitées et mal utilisées. Si certaines productions agricoles remplacent progressivement des importations (sucre, blé), dans le secteur industriel les entreprises mises en place à l'initiative de l'Etat ou de commerçants donnent peu de valeur ajoutée, consomment beaucoup de devises et sont peu rentables économiquement; leur gestion est d'autant moins rigoureuse qu'elles jouissent d'une situation de monopole (ou quasi).

La relation entre la population et les activités économiques a été perçue surtout au niveau alimentaire. Mais le problème de l'emploi est devenu de plus en plus aigu avec au moins 30% de sous-emploi et 80 000 nouveaux arrivants chaque année dans

la population active. Il était largement occulté par les mécanismes de l'économie d'autosubsistance, qui impliquaient surpopulation des campagnes et dégradation des possibilités de développer un revenu monétaire, lequel eût été nécessaire à une dynamique de croissance.

Ces blocages spécifiques du processus de croissance (et il y en a d'autres, voir ch. 3.3.4) entraînent un phénomène plus global de blocage des circuits économiques. Chaque activité, chaque secteur, ne peut se transformer qu'en relation avec des changements des autres activités, des autres secteurs:

- Le développement d'un secteur industriel implique une transformation profonde des activités agricoles, qui ne s'est pas produite au Rwanda.
- La modernisation de l'agriculture (production plus intensive avec une plus grande utilisation de produits industriels) exige la disponibilité de biens intermédiaires, de moyens de transport, le développement d'un marché national organisé pour les produits vivriers - toutes conditions qui sont restées déficientes au Rwanda.
- Le développement de la production implique celui des services publics et vice-versa - l'équilibre n'a pas été trouvé.
- Les circuits économiques extérieurs doivent engendrer une dynamique des circuits internes, qui ne s'est guère produite.
- L'évolution des flux économiques ne peut se faire sans celle des structures organisationnelles, institutionnelles, foncières et socio-culturelles: des ajustements ont été faits au niveau étatique, mais n'est-on pas resté attaché à des structures, à des valeurs que l'industrialisation, l'urbanisation devaient conduire à réinterpréter?

Ces blocages résultaient largement de la politique de développement suivie; non que le gouvernement n'ait pas été conscient des impasses qui menaçaient; le texte du deuxième plan (1977) en atteste déjà. Mais on constate que les objectifs, les actions qui visaient à un dépassement des blocages structurels ont été les moins réalisés, tandis que ceux qui s'inscrivaient dans la logique des structures existantes l'étaient largement (ch. 4.2.5.d). Lors du troisième plan, les investissements sont allés surtout aux infrastructures de transport (32% contre 29% prévus), mais guère à l'industrie.

Pourtant, le gouvernement a tenté de diversifier les exportations, de rendre l'agriculture plus intensive, de faciliter les échanges commerciaux entre ville et campagne, d'améliorer les voies de communication avec l'extérieur.

## **5.1.2. Crise conjoncturelle et gestion de l'économie**

### **a) Les fluctuations des exportations**

Le gouvernement rwandais s'était fait une réputation pour la rigueur de sa politique financière et monétaire. Mais une pénurie sur le marché international du café a fait monter la valeur des exportations totales de 112 millions de dollars en 1978 à 203 millions en 1979. Cette manne a provoqué une forte hausse des dépenses publiques et dès l'année suivante une hausse des importations à près de 200 millions de dollars. La valeur des exportations est retombée à 134 millions de dollars dès

1980. Il a été dès lors difficile de lutter contre le déficit des finances publiques et du commerce extérieur, car les recettes de l'Etat dépendent fortement de la valeur des exportations.

Dès 1983/84, le gouvernement a pris des mesures d'austérité: coupes budgétaires, contrôle des prix et restrictions des importations. Pour unir austérité et croissance, le gouvernement s'est engagé dès 1985 dans un programme de redressement et de relance qui devait éviter le recours à l'ajustement structurel.

Après une flambée en 1986, les prix du café sont redescendus plus bas que jamais: le prix du kg exporté est tombé de 327 francs rwandais en 1986 à 191 en 1987 et 180 en 1989 (3,7 fr.s). Le gouvernement a maintenu le prix payé aux producteurs jusqu'en 1989. (Il lui en a coûté plus de 3 milliards de francs rwandais (56 Mn de fr.s) en 1987 déjà, soit 13% des dépenses courantes.) Ce coût a été en partie couvert par l'aide ad hoc de la Communauté européenne (Stabex): 20 à 25 millions de dollars par an de 1988 à 1990.

#### **b) Les fluctuations du franc rwandais**

De 1974 à 1983, le franc rwandais était rattaché au dollar. La hausse du cours du dollar de 1980 à 1983 a entraîné celle du franc rwandais. Lorsque la référence au dollar a été abandonnée, la valeur du franc rwandais n'a été diminuée que de 5%. Cela a conduit à une surévaluation de la monnaie d'environ 50% en 1987 et de 30% en 1989, selon la Banque nationale du Rwanda. Malgré la faible part des exportations dans l'économie nationale, cette distorsion entre les prix internes et externes a pesé sur l'économie et défavorisé le secteur agricole au profit de la bourgeoisie urbaine. En 1986, la Banque mondiale a proposé une dévaluation graduelle sur trois à quatre ans, mais la Présidence s'y est opposée. La dévaluation n'a été réalisée qu'en 1990 (voir litt. e).

#### **c) La politique d'industrialisation et l'endettement de l'Etat**

Dès le début du deuxième plan (1977), le gouvernement s'était de plus en plus engagé dans l'investissement industriel, tant et si bien qu'au début des années quatre-vingt un tiers de la valeur ajoutée de l'industrie moderne venait d'entreprises où l'Etat était pour le moins majoritaire. Globalement ces entreprises n'ont pas été rentables et l'Etat a dû leur verser des subventions croissantes, malgré une protection douanière qui reportait sur les consommateurs les coûts élevés de ces entreprises. Les subventions versées par le gouvernement sont montées de 1,7 milliard de francs rwandais (40 Mn de fr.s) en 1982 à 2,5 milliards (48 Mn de fr.s) en 1988.

En conséquence, le gouvernement n'a pu équilibrer ses comptes qu'en empruntant. Alors que pour le développement, il obtenait des coopérations étrangères des dons ou des prêts très avantageux, il a dû se tourner vers le secteur bancaire. En 1987, il a emprunté plus de 13 milliards de francs rwandais (243 Mn de fr.s). Le service de la dette, qui était resté très faible dans le passé a commencé à prendre de l'importance dans le budget de l'Etat (7% en 1985, 12% en 1991). La dette extérieure atteint près de 1,5 milliard de dollars à la fin de 1994.

#### **d) Les autres facteurs de crise**

A ces facteurs de crise s'est ajoutée la chute des termes de l'échange qui sont tombés de 100 en 1985 à 73 en 1989. De plus, une grave sécheresse a frappé le pays en 1989, surtout dans le sud-ouest, forçant de nombreux agriculteurs à quitter le pays. Et le revenu national par tête a diminué de 16,5% de 1986 à 1989. Il s'en est suivi des tensions sociales croissantes entre régions et catégories sociales. Il en est aussi résulté davantage de corruption et d'inégalités.

#### **e) Le programme d'ajustement structurel**

En 1989, les réserves de changes étant épuisées, le gouvernement s'est trouvé confronté au choix de: soit renforcer les mesures d'austérité, soit obtenir une aide des bailleurs bilatéraux, soit encore préparer des négociations à Washington avec la Banque mondiale et le FMI. L'austérité ayant atteint ses limites, restaient les deux autres éventualités. L'enjeu en fait était de taille, car le Rwanda était le seul pays d'Afrique à avoir pratiqué systématiquement une politique d'austérité à sa manière et évité de suivre le modèle d'ajustement - si largement critiqué - de la Banque mondiale. Face à la politique rwandaise, l'attitude de la Banque mondiale - ou plutôt de ses représentants - a été très variée: du dénigrement d'un pays qui voulait faire sa propre politique à l'admiration pour les résultats obtenus. Aller à Washington, c'était inéluctablement négocier une dévaluation, mais aussi risquer de voir l'ensemble de la politique économique de l'Etat mis en question, avec des conséquences sociales que craignait la Coopération suisse.

Afin d'obtenir les devises nécessaires pour surmonter la chute, espérée temporaire, du cours du café, le Stabex ne suffisant pas, le Rwanda a réuni un séminaire de bailleurs de fonds bilatéraux puis a envoyé une délégation de haut niveau dans plusieurs pays "amis".

Le Fonds européen de développement, qui avait un guichet "ajustement" ad hoc, n'a pas accepté d'apporter une aide, pas plus que les autres partenaires extérieurs du Rwanda, car ils avaient accepté de n'intervenir que sous l'égide des institutions financières internationales (FMI et Banque mondiale).

Le gouvernement a alors envoyé une mission à Washington pour obtenir les crédits qui permettraient de traverser cette crise conjoncturelle. La Banque mondiale ne l'entendait pas ainsi. Depuis des années, elle faisait pression sur le Rwanda pour le faire réorienter complètement sa politique économique. L'occasion lui en était enfin donnée.

La mesure la plus urgente était la dévaluation, dont la nécessité était admise de part et d'autre. Elle seule pouvait diminuer les subventions aux producteurs de café et aux entreprises industrielles victimes de la concurrence étrangère, et donc rééquilibrer les finances publiques, diminuer la demande des biens importés et rééquilibrer la balance des paiements. Le taux de dévaluation devait-il être de 35% (thèse rwandaise) ou de 100% (proposition Banque mondiale)? Sous l'influence du FMI, la dévaluation fut finalement de 40%. La nécessité d'une dévaluation avait été reconnue au Rwanda dès l'été 1989; elle n'avait pas été opérée, afin de rester argument de négociation avec la Banque mondiale, ce qui l'a retardée d'une année,

au détriment de l'économie nationale. C'est de sa propre initiative que le gouvernement rwandais a dévalué, sans attendre les mesures d'accompagnement des organisations financières internationales, ce qui aurait encore retardé de plusieurs mois la dévaluation.

Au-delà, la Banque mondiale mettait en question tous les instruments de gestion de l'économie mis en place par le gouvernement, exigeant un désengagement complet de l'Etat et faisant le pari que si les mesures qu'elle proposait étaient exécutées, l'économie redémarrerait et atteindrait en trois ans un taux de croissance de 3,8%. Un pari sur structure assez audacieux! En effet en 1993, après vingt ans de telles expériences, la Banque mondiale a publié un ouvrage intitulé "L'ajustement en Afrique", dont les chapitres s'intitulent entre autres: "réforme des entreprises publiques: peu de signes de progrès majeurs", "réformes financières: peu de signes de progrès durables", "la réaction de l'investissement et de l'épargne ne vient pas vite", "mise en place d'un cadre incitatif approprié: bilan inégal".

L'histoire ne nous dira pas si le pari était tenable, car le jour de la signature de l'accord, le pays a été envahi à partir de l'Ouganda; ensuite de quoi la Banque mondiale a considéré que les bases macro-économiques de l'accord devaient être recalculées. Si donc la dévaluation a pu être réalisée avec succès le 9 novembre 1990, l'appui de la Banque mondiale s'est fait attendre jusqu'en juin 1991. Elle a alors octroyé au Rwanda un crédit de 90 millions de dollars qui s'ajoutait à 110 millions promis à Paris en mars 1991 par les bailleurs bilatéraux et à 41 millions engagés par le FMI en avril 1991.

La dévaluation n'a pas entraîné d'inflation importante, l'économie étant partagée entre dépression générale et stimulations ponctuelles dues aux dépenses militaires. La balance commerciale était déséquilibrée par le coût de la guerre et par une mauvaise campagne café. En juin 1992, la monnaie a été dévaluée à nouveau de 15%. La production agricole a diminué à cause de la guerre et des centaines de milliers de déplacés. L'industrie, plus sensible aux fluctuations du contexte économique, a connu une baisse encore plus forte, si ce n'est pour la bière (vu le nombre de militaires!). Globalement: effondrement de la demande solvable, faible compétitivité, renchérissement des importations, seuls les commerçants s'enrichissent. La paupérisation des populations rurales s'accroît, les revenus monétaires s'érodent, le coût d'accès aux services d'enseignement et de santé devient prohibitif, les investissements cessent. L'aide extérieure diminue du fait de la difficulté de mettre en oeuvre des projets et dans l'attente d'une solution négociée des problèmes politiques du pays. Vu la chute de l'investissement, les banques prêtent à l'Etat plutôt qu'à l'économie. Les dépenses militaires atteignent 38% du budget de l'Etat en 1992. En 1993, la situation économique est catastrophique: chute des réserves en devises, arriérés de paiement de l'Etat, coût de l'armée et des déplacés de guerre, chute de 25% de la production agricole du fait de la guerre, explosion de la dette intérieure et extérieure malgré la remise de dette de plusieurs bailleurs de fonds (Banque mondiale exceptée). Le programme d'ajustement structurel est en panne: le FMI n'a décaissé que 11,7 des 41 millions de dollars promis en avril 1991 et la Banque mondiale que 28 des 90 millions accordés en juin

1991. Pour le reste, les conditions posées par ces organisations ne pouvaient plus être remplies.

### **5.1.3. L'apport de la Suisse face à la crise économique**

#### **5.1.3.1. Les effets du fléchissement de l'aide**

La coopération extérieure a joué un rôle croissant dans l'économie rwandaise, non seulement par sa contribution à l'investissement et par son soutien à des activités de fonctionnement, mais tout autant par la dynamique des revenus engendrée par les transferts de fonds à destination du Rwanda. Quand ces transferts fléchissent, l'activité économique s'en ressent. Malheureusement, lorsque le pays connaît des difficultés, la réalisation des projets devient plus difficile, subit des retards, ce qui renforce la récession.

De 1985 à 1990, la contribution annuelle de la Coopération suisse connaît un recul important, de 20,6 millions de francs suisses à 14,1 millions. Le même phénomène apparaît pour l'ensemble de la coopération, au tableau 4-1, si l'on exprime l'aide en francs suisses. Après 1990, pour des raisons politiques, la Suisse s'est abstenue de s'engager dans de nouveaux projets de développement; l'augmentation de sa contribution n'est due qu'à des engagements pris antérieurement dans le cadre des projets IDA (Banque mondiale).

Ainsi, la crise engendrée par les facteurs structurels et conjoncturels évoqués plus haut a été aggravée par le recul des coopérations, dont les activités jouaient en quelque sorte un rôle moteur dans la conjoncture économique nationale.

#### **5.1.3.2. L'aide financière et technique pour pallier la crise**

Pour faire face à la crise économique, le Rwanda a reçu quelques appuis extérieurs, notamment de la Communauté européenne (Stabex) et de la Belgique. La Coopération suisse a accordé au Rwanda une aide de quatre millions de francs en 1987 pour faire face à la chute des cours du café, le fonds de contrepartie en francs rwandais de cette aide devant être affecté à des opérations prioritaires du budget de développement et au Fonds de développement communal. En 1989, elle ne disposait pas des moyens nécessaires pour poursuivre une telle aide. Les crédits de soutien à la balance des paiements étant du ressort de l'OFAEE, qui en avait aussi les moyens, c'est lui qui a été sollicité d'intervenir, mais il a exclu de le faire à moins que ce fût dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel de la Banque mondiale. Son représentant a exposé au groupe d'étude qu'il n'y avait pas de politique macro-économique au Rwanda, puisque la politique suivie n'avait pas été élaborée par les organisations internationales (malgré le soutien apporté par le PNUD au programme rwandais de redressement), et que l'OFAEE n'avait pas la capacité de juger de la

politique économique du Rwanda. C'est donc en 1991 seulement que, dans le cadre du programme d'ajustement structurel, la Suisse, par l'OFAEE, a contribué pour dix millions de francs au soutien à la balance des paiements. Ce versement, en devises, permettait de maintenir les importations, et sa contrepartie en francs rwandais (puisque ces importations étaient vendues dans le pays) assurait des ressources aux finances publiques. Or, depuis 1990 face à la crise politique que traversait le pays, la Suisse a émis des réserves dans l'appui aux projets de coopération, notamment à l'égard de nouveaux projets éventuels. Cette réserve, qui risquait d'affecter surtout les populations rurales, contraste avec l'octroi d'un crédit qui, en facilitant importations et dépenses publiques, apportait un appui presque inconditionnel au gouvernement. Certes l'urgence de la situation expliquait qu'une aide immédiate à la balance des paiements fût apportée, sans être liée à la réalisation de projets de développement; pourtant cette aide avait été sollicitée par le Rwanda près de deux ans auparavant, à un moment d'ailleurs où même une aide plus restreinte eût permis de mieux redresser la situation. La Coopération suisse n'était pas favorable au renouvellement d'une telle aide. Néanmoins, un accord sur une aide à la balance des paiements de quatre millions de francs était en suspens en décembre 1993 (cofinancement de l'ajustement structurel).

Ajoutons qu'outre son aide financière, la Suisse a accordé une assistance technique au Rwanda non seulement en finançant le conseiller économique, mais aussi en envoyant une mission de haut niveau à la Banque nationale du Rwanda et en participant à une mission de préparation des négociations avec les organisations financières internationales.

#### **5.1.3.3. L'aide face à la crise de l'emploi**

La détérioration de la situation de l'emploi, qui ne cessait de s'aggraver depuis nombre d'années, n'avait pas vraiment retenu l'attention des coopérations. Le programme par pays de 1987 pour le Rwanda exprime la préoccupation de la Coopération suisse à cet égard (p.8), mais il ne paraît pas qu'elle ait été suivie d'effets significatifs; il ne semble pas qu'elle se soit orientée vers des projets ou vers des technologies à haute intensité de main d'oeuvre. Le sous-emploi a facilité le gonflement inconsidéré des armées et rendu presque irréalisable la décision, prise à Arusha en août 1993, d'en réduire les effectifs.

#### **5.1.3.4. Conclusions**

En 1989, lorsque la crise économique a mis en péril l'équilibre socio-économique et politique du Rwanda, l'aide de la Suisse se déployait sur trois axes:

- la coopération au développement, qui manquait de moyens. Le rapport sur la coopération Suisse-Rwanda de mai 1991 note (p. 7) "l'état des finances de la DDA... affecte sérieusement notre coopération avec le Rwanda";
- la participation à l'ajustement structurel. Le retard entraîné par près de deux années de négociations a impliqué un risque de déstabilisation de la situation

- politique. Un tel risque est considéré comme normal par les institutions internationales qui organisent l'ajustement, et l'a aussi été par l'OFAEE;
- l'aide humanitaire, qui peut intervenir rapidement et massivement, mais ne l'a pas fait en 1989 malgré la famine (voir tableau 8-1); elle n'intervient d'ailleurs qu'une fois la catastrophe constatée.

On peut donc s'interroger sur la coordination des moyens d'intervention de la Confédération en cas de crise économique et sociale susceptible d'engendrer des conflits politiques ou des catastrophes humanitaires dans des régions où elle s'est fortement engagée auprès des populations pour assurer le développement.

Si la guerre n'avait pas ruiné le programme d'ajustement structurel, peut-être aurait-il pu aboutir, contrairement à ce qu'on observe presque partout en Afrique. Pourtant on pouvait attendre un succès moins incertain d'opérations qui auraient été prises plus tôt, notamment à partir du plan de redressement et de relance du gouvernement rwandais, auquel un conseiller économique financé par la Suisse a largement contribué, plan qui correspondait aux objectifs de la Coopération suisse et qui jouissait de l'appui des Nations Unies et partiellement du FMI. Certes ce plan n'était pas assez rigoureux face à certaines rigidités et inefficacités du système de gestion de l'économie. Le fait que le gouvernement du Rwanda n'a pas trouvé les appuis nécessaires à son plan de redressement et de relance, pour des raisons apparemment plus institutionnelles que financières, a rompu des solidarités dans l'effort d'une manière qui a été douloureusement ressentie à Kigali.

## **5.2. Les aspects socio-politiques de la crise**

Si la crise économique apparaît au cours des années quatre-vingt, la crise socio-politique a des racines plus lointaines et plus profondes, dont il n'est possible ici que d'esquisser les traits principaux.

### **5.2.1 Des approches à relativiser, voire à écarter**

- L'opposition tribale endémique: il est vrai qu'il y a au Rwanda des populations d'origines différentes, mais elles ont vécu ensemble pendant des siècles et se sont largement mélangées. Il n'y a qu'une langue, qu'une culture, à tel point qu'il y a vingt ans une organisation internationale très sérieuse considérait qu'un des atouts du Rwanda était l'unité de sa population. Ce n'est pas une différence d'appartenance ethnique insurmontable qui est à l'origine du conflit.
- Les séquelles de la colonisation: dans nombre de colonies, les métropoles ont employé une minorité pour servir de relais à leur pouvoir. A l'indépendance, ces minorités ont été frappées d'exclusion, alors qu'elles avaient vécu des siècles sans problème majeur dans le pays. Au Rwanda, la colonisation s'est appuyée sur les structures sociales existantes.



- Les séquelles de la décolonisation: le pouvoir politique colonial n'avait pas besoin de légitimité dans le pays, il la tenait de l'étranger. Après l'indépendance, au moment de la disparition des chefs charismatiques, le pouvoir ne parvient plus à trouver d'assise sociale; il n'y a pas de système socio-politique qui le porte. On observe ce phénomène dans presque toute l'Afrique subsaharienne, mais au Rwanda, la révolution sociale qui a accompagné l'indépendance fait que la situation n'est pas semblable à celle d'autres pays.
- La crise des subsistances: vers la fin des années quatre-vingt, le Rwanda ne pouvait plus nourrir sa population, la famine est apparue, ou plutôt réapparue, car elle a frappé souvent le pays dans le passé; mais elle n'a jamais alors engendré de massacres.
- La crise économique (conjoncturelle): la chute du cours du café et des termes de l'échange, l'endettement, le manque d'opportunités économiques, ont causé de nombreuses tensions sociales, mais ils n'auraient pas suffi à conduire aux dramatiques événements de 1994.
- Les remous provoqués par la démocratisation imposée à l'Afrique par les puissances occidentales après qu'a été levée l'hypothèque de la tension est-ouest: dès 1989, il n'y a plus de raison de soutenir des "pouvoirs forts" pour s'opposer à l'autre superpuissance; pour éviter qu'un vide n'apparaisse, elles promeuvent le multipartisme et la démocratisation. Cela a ébranlé l'organisation du pouvoir tout à travers l'Afrique, aussi au Rwanda.
- Une crise proprement rwandaise: la crise socio-politique du Rwanda n'est pas compréhensible sans tenir compte des interdépendances profondes entre son histoire et celle des pays voisins.
- La guerre d'une force organisée, moderne, démocratique contre la déliquescence et la corruption du pouvoir politique dans le pays, thèse largement diffusée par les media européens.

La crise socio-politique qui apparaît dès 1985 et éclate en 1989/90, n'est pas simplement la conséquence d'un ensemble de facteurs. Elle est la résultante de leur interaction au cours d'un certain nombre d'années. Cette interaction est tissée dans la trame de l'histoire économique, sociale et politique du pays. Les événements de 1994 sont l'aboutissement d'un long processus: cela ne signifie pas qu'ils étaient inéluctables, mais cela suggère qu'une plus grande attention à toutes les distorsions, à toutes les tensions structurelles, qui sont apparues au cours de ces années, avait des chances d'éviter l'éclatement.

### **5.2.2 Les antécédents de la crise**

Pour comprendre la crise, il faut certes remonter avant la colonisation, à la très forte stratification sociale que le terme de servage évoque peut-être le mieux (ch. 3.1.4). Certes elle a disparu depuis des décennies, mais elle marque encore profondément la conscience collective, la culture, les comportements.

En recourant à l'administration indirecte, la colonisation a renforcé un système; elle l'a institutionnalisé et l'a exprimé en termes d'ethnicité, ce qui lui a donné un fondement naturel et juridique.

La révolution sociale de 1959, soutenue par la Belgique et par l'Eglise, a renversé le pouvoir et provoqué des exodes successifs. La révolution sociale elle-même suffit à expliquer le premier exode. Les suivants (1963/64, 1973) ne s'expliquent pas sans un phénomène secondaire, l'ethnicisation des conflits: lorsque survient une tension sociale grave, comme en 1972, le pouvoir cherche à gagner les populations à sa cause en donnant au conflit une dimension ethnique. En conséquence, certaines populations se sentent menacées.

La présence de réfugiés hors des frontières est cause de conflits récurrents:

- elle est source d'attaques armées, surtout au début et à la fin de la période considérée,
- elle fait dépendre l'équilibre socio-politique du pays de celui de ses voisins. Le sort réservé aux réfugiés rwandais au Burundi et en Ouganda a été à l'origine de maintes tensions au Rwanda,
- l'afflux de réfugiés du Burundi au Rwanda a accru le poids des problèmes.

Force est de constater qu'il y a un espace *banyarwanda*, plus étendu que le Rwanda, que le tracé des frontières a segmenté de manière d'autant plus dramatique que cet espace est le lieu d'une dynamique démographique spécifique: au centre, la densité de la population est très élevée et la dynamique démographique forte; la périphérie est peu peuplée et offre des espaces à cultiver. Il en résulte des flux migratoires centrifuges constants. Les frontières politiques en font un sujet de discorde entre Etats, le Rwanda requérant le droit pour ses ressortissants de s'établir dans des zones limitrophes parfois déjà caractérisées par une dominante *banyarwanda*. Le retour des réfugiés (anciens surtout) doit donc être considéré dans une double perspective. Sur deux millions de *Banyarwanda* à l'extérieur, il y aurait 600 000 réfugiés en 1990.

Par ailleurs, la révolution de 1959, les élections communales de juin-juillet 1960, le référendum en faveur de la république et les élections législatives de septembre 1961, ainsi que les violences qui les ont accompagnées, ont exclu les Tutsi du pouvoir. En 1963, de nouvelles violences font 5 à 8000 victimes tutsi dans la préfecture de Gikongoro après une attaque armée de réfugiés. Les partis politiques tutsi disparaissent alors complètement.

Une conséquence de ces troubles a été la concentration du pouvoir et la montée de l'autoritarisme. Le monopartisme (*Parmehutu*) s'installe: le régime se replie sur lui-même et sur sa région, celle de Gitarama. Mis en question, le régime joue d'autant plus facilement la carte ethnique qu'en juin 1972 les Hutu ont été victimes d'un génocide au Burundi, où les Tutsi se sentaient menacés d'une révolution à la rwandaise; il y aurait eu 300 000 morts.

C'est le danger qui pèse sur les politiciens hutu du nord qui conduit le général Habyarimana et l'armée à intervenir et à mettre fin à la première république (5 juillet 1973). L'austérité de la première république fait place à l'ouverture politique et

économique, à l'expansion du monde des affaires. Les agents de l'Etat sont autorisés à participer à des entreprises de production, et l'on voit apparaître un nouveau clivage social entre la quasi-totalité de la population, qui vit modestement d'agriculture et de petits métiers, et une bourgeoisie restreinte (commerçante, politique et militaire) qui draine une part importante du revenu national à travers le commerce et l'impôt. La solidarité ville-campagne se brise et peu d'efforts sont entrepris pour faire bénéficier la campagne de la prospérité urbaine (voir ch. 3.3) malgré les discours politiques du Président.

Outre la capitale, ce sont les régions de Gisenyi et de Ruhengeri qui bénéficient le plus des deniers publics. Il en résulte un conflit interrégional qui l'emporte sur le conflit ethnique potentiel, lequel ne se manifeste pas sous la deuxième république avant la fin des années quatre-vingt. D'ailleurs un système de quota cherchait à assurer sa place à chaque ethnie (mais non à chaque région).

Jusqu'au début des années quatre-vingt, les compromis mis en place par le pouvoir ont permis une évolution sans heurts majeurs et une croissance soutenue de l'économie.

Il n'en reste pas moins vrai que, comparé à d'autres pays, le régime était relativement libéral au Rwanda. Si le pouvoir politique était essentiellement aux mains des hommes de l'ethnie et de la région du Président, la bourgeoisie d'affaires de Kigali émanait de tous les milieux et notamment des milieux tutsi.

La société, qui était profondément rurale et égalitaire, est devenue de plus en plus inégalitaire. Une part de la propriété rurale s'est concentrée en un nombre restreint de mains, et le commerce a rapporté plus que les activités productives, de bonnes relations, soit avec les Tutsi de l'extérieur, soit avec le pouvoir politique, facilitant l'enrichissement, d'autant plus que les commerçants rwandais ont bénéficié des troubles politiques et monétaires des pays avoisinants.

### 5.2.3 La dynamique de la crise

Après 1980, la croissance économique s'est ralentie; un programme d'austérité a été mis en place, qui impliquait notamment: contrôle des prix, subventions, restriction des importations, allocation des devises, etc. Ces mesures donnaient à l'Etat un pouvoir de contrôle important, qui pouvait être source de favoritisme et de corruption.

L'accroissement des tensions sociales dans les milieux économiques et politiques de Kigali a induit le pouvoir politique - une fois encore - à renforcer son assise en donnant plus de place aux ressortissants des milieux proches des dirigeants (famille, région). Pourtant, au cours des années quatre-vingt, il n'y avait guère d'opposition politique organisée. Des tensions sociales se sont faites de plus en plus vives. La population rurale était durement frappée par le manque de terres, la crise économique, les restrictions budgétaires de plus en plus fortes depuis 1983/84 et l'inflation; la bourgeoisie urbaine et les milieux d'affaires se disputaient des opportunités de gain qui devenaient plus rares.

La chute du cours du café a rendu manifeste la crise économique et déclenché la crise sociale. Dès 1989, la population a souffert des restrictions apportées aux services de santé, du renchérissement de l'enseignement, en même temps que des famines dues aux intempéries: un million de personnes souffraient de malnutrition.

Le rapport de 1989 de la Coopération suisse mentionne que "si officiellement la situation politique paraît sereine, la rumeur publique laisse à penser que la réalité est différente" (p.2).

D'autres tensions viennent des relations avec les pays voisins:

- en 1982, le président Obote a fait attaquer et piller les camps de réfugiés rwandais en Ouganda, forçant 45 000 d'entre eux à fuir au Rwanda; la violence exercée contre les *Banyarwanda* d'Ouganda s'est poursuivie jusqu'en 1985 et aurait fait 60 000 victimes,
- en 1988, ensuite d'une insurrection hutu et d'une violente répression par l'armée du Burundi (5000 à 50 000 morts selon les sources), 60 000 réfugiés sont accueillis au Rwanda pour quelques mois,
- en 1990, on comptait 260 000 réfugiés rwandais au Burundi,
- en 1991, une nouvelle répression par l'armée fait 3000 morts au Burundi et 10 000 réfugiés pour le Rwanda,
- par ailleurs, au Burundi, malgré les tentatives d'union nationale, l'armée est toujours restée tutsi, et en Ouganda, avec l'arrivée du président Museveni au pouvoir, les émigrés tutsi ont occupé une place importante dans l'armée.

Dès 1990, l'opposition intérieure s'est renforcée mais elle n'avait pas de coloration ethnique. C'était plutôt une réaction aux privilèges et à la corruption des milieux dirigeants. L'opposition revendiquait les avantages économiques que le milieu des dirigeants tirait de l'exercice du pouvoir. Ce n'était pas encore une opposition politique; il n'y avait pas de partis ayant un programme et des structures politiques de base.

Cette opposition a été renforcée par une pression des conseillers français premièrement, puis des principaux bailleurs de fonds (notamment la Banque mondiale) pour que soit instauré un pluralisme politique. La Suisse a appuyé cette pression pour le multipartisme. En fait, la société rwandaise était faiblement organisée, elle était habituée de longue date à vivre sous le contrôle d'un pouvoir politique fort. Par ailleurs, l'instauration du multipartisme et de la démocratie requérait un minimum de stabilité économique et politique qui était loin d'être réalisé; elle requérait aussi l'existence d'une classe moyenne organisée, capable de porter des projets de société et jouissant d'une formation politique, ce qui manquait tout autant. Le président Habyarimana jouissait d'une considération semblable à celle du *Mwami*.

Le régime avait prévu de longue date une évolution progressive vers le multipartisme; annoncée en juillet 1990, elle fut accélérée: dès novembre 1990, on reconnut à tous les Rwandais de l'intérieur et de l'extérieur le droit de former des mouvements politiques et la commission nationale de synthèse fut constituée pour élaborer une charte nationale. Une nouvelle Constitution fut promulguée le 10 juin 1991, qui instituait le multipartisme.

Simultanément, la libéralisation de la presse conduisait à la multiplication de publications qui, manquant tout à la fois de professionnalisme et de déontologie, ne faisaient qu'attiser les tensions et ne permettaient pas pour autant à la société civile de se faire entendre dans la mêlée des slogans des politiciens.

#### 5.2.4 Les effets de la guerre sur la crise

Alors que le pouvoir venait d'amorcer ce mouvement de libéralisation, en octobre 1990, le FPR faisait incursion à partir de l'Ouganda, où ses troupes avaient été largement formées dans le cadre de l'armée du président Museveni. D'aucuns y voient une tentative d'accélérer l'évolution politique. D'autres estiment au contraire que les chefs militaires du FPR avaient peur d'être pris de court par une libéralisation du pouvoir à Kigali, ce qui aurait mis en question le sens du combat qu'ils préparaient.

Ce qui est certain, c'est que cette guerre, tantôt ouverte, tantôt d'actions de guérilla, a provoqué:

- un regain d'appui populaire au président Habyarimana, dont la crise politique avait ébranlé le pouvoir;
- le ralliement au FPR de certains opposants politiques, du moment qu'il semblait que le FPR cherchait à s'emparer du pouvoir;
- des tensions internes et des massacres notamment après l'incursion d'octobre 1990 et après le raid sur Ruhengeri en février 1991;
- une montée des mouvements extrémistes sur la scène politique; les éléments les plus radicaux de l'*akazu* se sont organisés et se sont mis à dresser des listes d'opposants (hutu et tutsi); la vieille méfiance interethnique remontait, les Tutsi du pays étant comme pris en otages entre les deux armées;
- un durcissement de la politique de l'Etat qui, en octobre 1990, n'a pas hésité à mettre des milliers de personnes en prison presque sans inculpations - elles n'ont été libérées qu'en avril sous la pression des milieux internationaux - à introduire le couvre-feu et à mettre des entraves à la circulation;
- une aggravation considérable de la crise économique et de ses conséquences sociales. Du fait de l'occupation d'étendues variables au nord du pays par le FPR et des déplacements de population (un million de personnes déplacées en 1991), la production agricole a baissé d'environ 25%; du fait des dépenses militaires, les services sociaux notamment de santé n'ont plus été assurés et l'inflation a frappé durement les classes les plus pauvres, qui n'ont plus pu envoyer leurs enfants à l'école; le gouvernement, ne pouvant plus subventionner les exportations de café, a baissé de 20% le prix payé aux producteurs. De plus l'accès à la mer par l'Ouganda a été coupé, ce qui a pesé sur le coût des importations et des exportations. Le programme d'ajustement structurel qui devait permettre au pays de sortir de la crise économique a été signé à Washington le jour où débutait la guerre, qui en a retardé, puis compromis l'exécution. Naturellement les investissements se sont effondrés et les coopérations étrangères et internationales ont éprouvé des difficultés techniques à lancer des projets, voire à maintenir leur

programme, et politiquement elles ont eu des réticences à s'engager. Les emplois se sont donc faits plus rares, ce qui a rendu l'enrôlement dans les armées et les milices d'autant plus attrayant pour les jeunes. L'aide internationale, qui ne trouvait plus son chemin dans les projets de développement, a été de plus en plus sollicitée pour faire survivre réfugiés et personnes déplacées.

Mais il est vrai que la guerre a aussi accéléré le processus de réforme institutionnelle. Elle a éclaté quelques jours avant que la commission nationale de synthèse ne commence ses travaux. Elle devra les terminer en deux mois au lieu de deux ans. C'est ainsi que la nouvelle Constitution fut déjà promulguée le 10 juin 1991. Pour constituer un gouvernement de transition à base élargie, quatre partis se sont opposés ensemble à l'ancien parti unique (MRND); ils ont obtenu de plus en plus de concessions: le pouvoir du Président a été considérablement diminué et le gouvernement a été présidé par un premier ministre issu de l'opposition dès avril 1992. Le protocole d'entente signé entre les partis appelés à participer au gouvernement de transition prévoit tout d'abord de négocier la paix, puis de régler le problème des réfugiés et d'organiser des élections générales. Ce changement a été acquis par la pression de la rue, mais aussi des ambassades et de l'Eglise.

Mais les partis politiques qui se partageaient le gouvernement constituaient de fait des coalitions au sein de la classe politique, sans base démocratique véritable, ni projet politique au delà de l'organisation du pouvoir. Tout au plus avaient-ils une base régionale et, dans une moindre mesure, ethnique. La constitution d'un gouvernement où chaque parti ne cherchait qu'à accroître sa part de pouvoir a conduit à une paralysie du pouvoir. Et lorsque l'année de transition s'est terminée sans résultat, les luttes ont abouti au déchirement des partis: lutte pour la présidence du parti, pour la présidence du gouvernement, et plus généralement pour les avantages économiques à tirer du pouvoir.

La rupture s'approfondit entre le peuple et la classe politique.

Sous la pression de la guerre et de la crise, les luttes politiques ont conduit inexorablement au renforcement des extrêmes et à l'ethnisation du conflit. Nul ne peut arbitrer le débat. Le Président a perdu l'essentiel de ses pouvoirs. Les organisations internationales et autres bailleurs de fonds annoncent (Table ronde de juillet 1992) que le soutien au développement économique dépendra à moyen terme de la capacité des parties au conflit à restaurer la paix. Le détournement de l'aide humanitaire force même le CICR à suspendre son aide en août 1993.

Le gouvernement est accusé d'exploiter la situation de tensions interethniques créées par la guerre pour se maintenir au pouvoir. La montée d'un tel extrémisme hutu, alors que les Hutu sont largement majoritaires et détiennent le pouvoir politique, s'explique en partie par une hantise collective, par le sentiment d'infériorité de nombre d'entre eux et par ce qu'ils perçoivent comme des velléités de restauration autoritaire de la part de certains milieux tutsi, ce qu'accréditent les incursions de l'extérieur et la volonté proclamée de certains chefs du FPR.

Une deuxième source d'extrémisme vient des privilégiés du pouvoir, notamment de l'*akazu*, qui luttent pour ne pas perdre leurs privilèges. On leur devrait l'initiative

des massacres qui ont ensanglanté le pays dès la fin de 1991; ils usent de tous les moyens pour empêcher la démocratisation.

Une troisième vient des luttes politiques internes qui conduisent à la formation de milices pour soutenir les divers partis en compétition.

Mais, comme le constate Filip Reyntjens, "il y a une convergence objective entre le régime Habyarimana, pour qui la guerre a été un moyen de se maintenir au pouvoir, et le FPR, pour qui la guerre a été un moyen de prendre le pouvoir" (Reyntjens p.181). Le 8 mars 1993, une commission internationale conclut que tant l'Etat rwandais que le FPR se sont rendus coupables de graves violations des droits de l'homme, qualifiées d'"actes de génocide".

### **5.2.5 La recherche de solutions**

En février 1989 est constituée la commission spéciale sur les problèmes des émigrés rwandais; en juillet 1990 un comité ministériel conjoint rwando-ougandais prend des dispositions concrètes. Cela n'a fait semble-t-il que hâter l'offensive du FPR, mais après l'échec de l'offensive d'octobre 1990, des négociations s'amorcent, quoique sans rencontres directes avant mai 1992. Le FPR hésite entre la voie politique et la voie militaire; cette ambiguïté reflète la dualité de son organisation et elle fait écho à celle, non moindre, des pouvoirs politiques de Kigali tout aussi divisés. A la fin 1992, on assiste à des massacres de Tutsi et d'opposants dans la préfecture de Gisenyi et, en février 1993, le FPR reprend les hostilités, provoquant le déplacement de centaines de milliers de personnes et perdant du même coup une partie de son crédit tant auprès des opposants au régime qu'à l'étranger. A travers les différents accords d'Arusha, où le gouvernement fait des concessions croissantes (juillet 1992: cessez-le-feu; août 1992: Etat de droit; octobre 1992: partage du pouvoir; janvier 1993: retour des réfugiés; août 1993: constitution d'une armée unique et mise en place des institutions), on parvient progressivement à un accord général et la paix est signée à Arusha le 4 août 1993.

L'accord d'Arusha remplace la Constitution de 1991 sur de nombreux points. Il prive le Président de pratiquement tout pouvoir. Le gouvernement est nommé par les partis politiques; ses pouvoirs sont très étendus.

Le FPR obtient dans l'Assemblée le même nombre de sièges que les autres partis (soit onze sur environ septante), cinq ministres sur 21 et 40% des effectifs des forces armées. Pour assurer la mise en place de ces institutions, une force de 2500 hommes est demandée aux Nations Unies. Dans le pays, 36 000 membres des deux armées doivent être rendus à la vie civile.

Dès lors les principaux protagonistes des luttes politiques sont la mouvance dite présidentielle et le FPR, qui a commencé à se constituer en parti politique après août 1993; les partis constitués en 1992, quoiqu'ils disposent de la majorité des sièges dans l'Assemblée et dans le gouvernement, n'apparaissent que comme une troisième force.

Les nouvelles institutions ne sont pas mises en place et les tensions politiques ne font que croître et se polariser entre le FPR et la mouvance présidentielle, qui suivent l'un et l'autre une logique de contrôle sans partage du pouvoir. L'administration se politise et ne joue plus son rôle de gestionnaire du bien public. L'Etat n'est plus capable d'assumer ses responsabilités. Les prises de décisions deviennent lentes et incohérentes. Les extrémismes des deux bords se renforcent mutuellement, intensifiant l'ethnisation du conflit, les tensions sociales, le climat de violence et d'insécurité et la crise économique. L'assassinat du président Ndayaye du Burundi en octobre 1993 et les massacres qui s'ensuivent ne font qu'accroître la méfiance et la crainte de la population hutu du Rwanda. Lorsque l'avion du Président est abattu le 6 avril 1994, les violences se déchaînent.

### 5.2.6 La réaction de la Suisse face à la crise socio-politique

Face à la crise socio-politique, les coopérations étrangères ont eu des réactions variées. Tandis que l'appui de la France était immuable, la Belgique prenait quelque distance, les Pays-Bas se retiraient, l'Autriche réduisait ses activités jusqu'aux accords d'Arusha, les Etats-Unis, le Canada, l'Allemagne maintenaient leur programme tout en suivant la situation de près. La Banque mondiale et le FMI n'ont pas interrompu leurs opérations à cause de la crise politique, mais les ont suspendues quand la conditionnalité (mesures à prendre par le gouvernement) n'était pas satisfaite.

La Suisse, elle, a pris divers types de mesures:

- a) Elle s'est jointe aux pressions exercées dès 1989 pour la démocratie et le multipartisme.
- b) La Coopération suisse a repensé son mode d'intervention:
  - Dans un premier temps, il se situait sur le terrain, dans des régions et des projets spécifiques, considérés parfois comme "pilotes".
  - Dans un deuxième temps, certaines expériences ayant fait leurs preuves et à la demande du gouvernement, des opérations ont été étendues à l'échelle nationale, la Coopération se concentrant désormais sur l'appui aux structures gouvernementales. Mais même lorsqu'il ne s'agissait pas de projets pilotes dont seul l'Etat pouvait assurer la généralisation, le programme par pays de juin 1987 précise: "Nombre d'actions importantes ont été conçues, suite aux carences des structures nationales, comme des entités autonomes ou en parallèle aux services nationaux ou communaux embryonnaires. Cet état de fait n'est pour nous plus acceptable" (p.16) et plus loin: "Avec l'affirmation du système institutionnel rwandais qui 'intègre' de plus en plus les actions de coopération, la question de comment à l'avenir suivre ces contributions se posera avec de plus en plus d'acuité" (p.22). Le programme pour 1990 mentionne "l'évolution de la coopération par projets vers des appuis à des programmes nationaux" (p. 4).
  - Dès 1990, après que la crise politique a perturbé la gestion de l'Etat, la Coopération suisse s'est davantage tournée vers les acteurs privés; elle était déjà



allée dans cette direction avec le soutien aux initiatives paysannes. Elle s'est engagée dans des entreprises (Ruliba, Guttanit). Elle a mis l'accent sur une meilleure implication des bénéficiaires dans la gestion et la protection de l'ensemble du patrimoine forestier, ce qui entraîne une collaboration accrue avec les acteurs privés. Elle a tenté d'apporter un appui accru à la décentralisation. Dans sa note méthodologique de mars 1994, elle insiste sur la nécessité "d'élargir le cercle des partenaires pour un dialogue sur les orientations de notre appui", même s'ils "ne sont malheureusement souvent qu'en émergence", (p.1). En 1992, la préparation d'un nouveau programme par pays a été entreprise avec les "partenaires dans les différents secteurs prioritaires de notre programme" (p.5). La possibilité d'une telle réorientation a été renforcée par le fait que face à la déliquescence des services de l'Etat, les populations ont développé leurs activités associatives, ce qui a ouvert la voie à une collaboration avec ces acteurs, soit directement, soit à travers des ONG d'appui aux initiatives de base.

c) Elle n'a pas hésité à utiliser sa contribution au développement comme moyen pour faire pression sur le pouvoir politique. A la fin de 1990, le gouvernement suisse a communiqué aux autorités rwandaises que s'il déplorait "la tentative de renverser par la force le gouvernement rwandais", il était préoccupé en matière de droits de l'homme; et il a décidé "de limiter la durée des nouvelles phases à un an, en chargeant l'Ambassade/Buco de suivre de près notamment la question du droit humanitaire et des droits de l'homme" (Programme 1991, p. 4). Il n'excluait d'ailleurs pas d'avoir des engagements pluriannuels avec d'autres partenaires appartenant à la société civile.

d) Elle a entrepris des actions en faveur de l'Etat de droit:

- après les incarcérations massives de fin 1990, elle a financé un projet d'assistance juridique; avec le soutien des ambassades occidentales, elle est intervenue auprès des autorités rwandaises pour que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) puisse reprendre ses activités; elle s'est associée à un cartel d'ambassades constitué pour obtenir la libération des prisonniers; et le directeur de la Coopération au développement a convoqué l'ambassadeur du Rwanda pour attirer son attention sur ce problème,
- elle a simultanément dénoncé les blocages au processus démocratique,
- en mars 1992, elle s'est associée à la démarche d'autres ambassades demandant des mesures judiciaires appropriées après les massacres perpétrés dans le Bugesera,
- à la Table ronde de Genève (juillet 1992), elle a insisté sur le nécessaire retour des réfugiés,
- en novembre 1992, elle a adressé une lettre au Président, s'inquiétant de l'ambiguïté de son attitude face à l'ouverture politique,
- en mars 1993, inquiète de la politique de terreur et de violation des droits de l'homme qui sévissait au Rwanda, elle s'est adressée au ministre des Affaires étrangères, menaçant de suspendre complètement son assistance économique, et a remis un aide-mémoire à l'ambassadeur à Berne,
- en juin 1993, recevant le Premier ministre à Berne, elle s'est inquiétée des violations des droits de l'homme et a offert l'envoi d'un conseiller en la matière,

- en mars 1994, elle a convoqué l'ambassadeur du Rwanda pour lui remettre un aide-mémoire exprimant son inquiétude face aux blocages qui entravaient la constitution du nouveau gouvernement.

Durant cette période, la Coopération au développement a octroyé des appuis financiers à des associations rwandaises de défense des droits de l'homme.

Elle a également contribué au développement d'une presse indépendante, offrant des possibilités de formation aux journalistes et un appui à l'élaboration d'un code de déontologie de la profession.

- e) Elle a apporté une aide occasionnelle à la solution du problème politique.

Dans la grande transformation du système politique depuis 1990, les attentes du Rwanda étaient grandes à l'égard de la Suisse. En effet, les institutions suisses et le fonctionnement de sa démocratie avaient retenu l'attention des autorités rwandaises, à tel point que le président Habyarimana a demandé à la Suisse une consultation sur la politique et les structures d'information dans la perspective du multipartisme. Et face à cette problématique, la Suisse a été un interlocuteur privilégié.

Lors de la discussion du programme annuel pour 1993, la Coopération suisse s'est posé la question de sa présence "dans un rôle de facilitateur entre les deux parties" aux négociations d'Arusha, auxquelles d'autres partenaires du Rwanda participaient; mais ce projet ne s'est pas réalisé. Par contre elle s'est engagée à oeuvrer à la réalisation des accords. Elle a aussi reçu à Berne en octobre 1992 le président du FPR et discuté du processus de paix; en mai 1993, le vice-président du FPR; en juin 1993 le Premier ministre du gouvernement de Kigali et en octobre 1993 le représentant du FPR pour l'Europe pour discuter de la future coopération entre la Suisse et les ministères devant revenir au FPR.

f) Elle a considérablement accru son aide humanitaire pour sauvegarder la population la plus démunie et l'économie à travers cette période de troubles, soit directement soit à travers le HCR, le CICR et d'autres organisations (voir annexe IIIa). La coordination avec les autres donateurs, souvent incertaine en période de prospérité, s'est renforcée pour faire face au problème politique, mais aussi pour la distribution de l'aide humanitaire; et le rôle de la Suisse n'a pas été négligeable.

Avec le recul du temps, on peut se poser deux questions par rapport à l'ensemble de ces opérations:

- Après que les coopérations étrangères eurent exercé une forte pression pour le multipartisme, on a vu émerger des partis qui n'avaient ni les bases ni la consistance nécessaires pour représenter le peuple et gouverner. Si les coopérations étrangères ont élargi l'éventail de leurs partenaires, ce fut du côté des associations, notamment de défense des droits de l'homme. Mais c'est la constitution des partis et du gouvernement qui est restée dramatiquement défailante... jusqu'à la catastrophe finale! A-t-on cherché les moyens de soutenir ce qui était au coeur du processus de démocratisation?
- La Suisse, comme les autres partenaires extérieurs, n'a-t-elle pas placé une confiance excessive dans les négociations d'Arusha, alors que, de part et d'autre, les participants avaient une attitude ambiguë?

### 5.3 La politique de la Suisse face à la crise dans sa globalité

Pour apprécier la politique de la Suisse face à la crise rwandaise dans sa globalité (économique, sociale, politique et militaire), on ne peut se limiter à la période même de la crise, puisque celle-ci a des racines historiques plus anciennes. La question est de savoir si l'on a perçu adéquatement les tournants qui ont progressivement mis fin à une période relativement longue de stabilité politique et de prospérité économique.

Le fait que le modèle même de développement économique devait aboutir à une crise (au Rwanda comme dans la plupart des pays d'Afrique) était prévisible, mais n'a pas été perçu, ni par les responsables politiques, ni par les économistes. Pourtant, on peut regretter un certain manque de sensibilité, de la part de la Coopération suisse, aux signes avant-coureurs d'une crise économique structurelle (ch. 5.1.1). Le développement de l'affairisme, le rétrécissement du cercle des dirigeants politiques étaient des signes inquiétants de crise politique, même s'ils n'avaient rien de bien inhabituel.

Si, dès que le pays a commencé à souffrir de déséquilibres macro-économiques (1982/83), les coopérations étrangères s'étaient unies pour faire face au problème, elles auraient vraisemblablement pu, sans grands frais, diminuer le risque et l'ampleur de la crise; mais elles ont poursuivi leurs multiples projets. On doit au conseiller à la Présidence d'avoir dénoncé très tôt le danger du décalage entre la réalisation de tous ces projets et l'évolution macro-économique du pays ainsi que l'absence d'un contrat de solidarité engageant les partenaires internes et externes du développement dans une démarche commune (voir ch. 4.3.1.2). Il est vrai que les cadres institutionnels d'une telle collaboration n'existent pas encore.

Face à la crise conjoncturelle, la Suisse a réagi rapidement en 1987; mais en 1989, alors que la situation était devenue brutalement dramatique, elle s'est rangée derrière les organisations financières internationales et son intervention en a été retardée de deux ans: deux années cruciales.

Elle s'est alors aussi rangée parmi les protagonistes du multipartisme. Notre idéal de démocratie s'en trouvait flatté, mais la gestion du pays en a été gravement compromise.

Dans la confusion qui en est résultée, la Suisse est intervenue en faveur des droits de l'homme, de l'Etat de droit - pour de légitimes raisons, certes, mais auprès d'autorités qui, prises dans la tempête, restructurées par mille compromis politiques, tenaient de moins en moins le gouvernail. Le gouvernement pluripartite, mis en place en avril 1992, n'avait pas de modèle de fonctionnement viable. En juillet, les coopérations ont réagi en annonçant que leur soutien au développement économique dépendait de la capacité des parties au conflit à restaurer la paix. Avoient-elles oublié la part qu'elles avaient prise dans la mise en place d'un régime politique incapable de gouverner effectivement?

Un observateur extérieur, a posteriori, peut s'interroger sur la cohérence des interventions étrangères. Les interventions humanitaires étaient indispensables, les

interventions diplomatiques légitimes; ces interventions ont même été coordonnées mieux que précédemment. Mais l'aide humanitaire ne pouvait remplacer un soutien économique insuffisant au moment crucial. Et il était alors trop tard pour sauver la base économique du pays ruinée par la tourmente. Et le fait que les tensions entre l'ancien parti unique et les nouveaux partis gouvernementaux n'ont fait que s'envenimer, apparemment sans tentatives de conciliation de la part des promoteurs du multipartisme, a ouvert la porte à l'ethnisation du conflit, au développement des milices et à l'intensification de la guerre.

Que pouvait faire la Suisse? Si ses moyens propres étaient très limités, elle n'en a pas moins joué un rôle non négligeable; le chef du Bureau de coordination a pris l'initiative de sensibiliser les ambassades occidentales aux problèmes humanitaires, ce qui est positif. Mais a-t-on eu une vision suffisamment synthétique de toutes les dimensions du problème? N'a-t-on pas réagi face à des problèmes particuliers: après ceux du développement, ceux des droits de l'homme, de la presse, de l'Etat de droit, des déplacés et réfugiés, etc., sans s'interroger sur la dynamique d'ensemble qui engendrait tous ces problèmes, sur ses ressorts et par conséquent sur les points où une intervention même modeste pouvait avoir davantage d'impact?

## 6. La coopération suisse après les événements de 1994

### 6.1. Le Rwanda en 1994 et 1995

#### 6.1.1. Aperçu historique

Tout a basculé, au Rwanda, le soir du 6 avril 1994. Le président Habyarimana rentrait de Dar-es-Salaam, où il avait rencontré ses homologues du Burundi, de l'Ouganda et de la Tanzanie. L'avion dans lequel il avait pris place avec le président de la République du Burundi fut abattu peu avant son atterrissage à Kigali. Les deux chefs d'Etat périrent.

Immédiatement, la garde présidentielle du Rwanda, les milices et une partie des forces armées gouvernementales se mirent à massacrer méthodiquement les Tutsi ainsi que les Hutu opposés au régime, en se fondant sur des listes qui avaient été préparées à l'avance. C'est ainsi que fut tué, dès le 7 avril, le Premier ministre (Hutu modéré). Les Occidentaux évacuèrent prestement leurs ressortissants et la Mission des Nations Unies d'assistance au Rwanda (MINUAR) resta passive, car, selon sa mission, elle ne pouvait utiliser ses armes que pour se défendre elle-même.

Le pays sombra dans le chaos. L'armée gouvernementale (FAR) et les milices poursuivirent systématiquement les massacres, tuant fréquemment dans les églises, considérées jusqu'alors comme des lieux de refuge, n'épargnant ni les femmes ni les enfants, forçant même parfois des Hutu à exterminer leurs voisins Tutsi. Le nombre des victimes de ce génocide est incertain ; on pense en général qu'il n'est pas très éloigné d'un million.

Cependant, dès avril 1994, l'Armée patriotique rwandaise (APR) s'était remise en marche du nord du pays vers le sud. Devant cette avance, le gouvernement intérimaire créé à Kigali le 8 avril dut se retirer d'abord à Gitarama, puis à Gisenyi, avant de passer la frontière du Zaïre. Beaucoup de militaires, de fonctionnaires et de collaborateurs de diverses institutions le suivirent à Bukavu (Zaïre). Les populations paniquées, elles aussi, refluèrent par centaines de milliers vers le Burundi et le Zaïre. Ceux qui restèrent sur place furent souvent tués ou soumis à de graves sévices par les forces du FPR. Le nombre de ces victimes est inconnu ; on l'estime à des centaines de milliers.

Lorsque l'APR atteint Butare, en juin 1994, les forces françaises, sur mandat des Nations Unies, leur interdirent l'accès à un triangle Gikongoro-Cyangugu-Kibuye (sud-ouest du pays), créant un espace de sécurité appelé "Zone Turquoise".

On estime qu'au total deux millions de Rwandais environ ont pris le chemin de l'exil ; quelques dizaines de milliers seulement sont rentrés au pays. En outre, des centaines de milliers se sont déplacés à l'intérieur du pays, où ils ont été accueillis dans des camps. Inversement, on considère qu'environ 700 000 réfugiés des années soixante et septante (anciens réfugiés), surtout des Tutsi, sont revenus au Rwanda, où ils ont souvent occupé les maisons, les magasins et les domaines de personnes récemment tuées ou déplacées.

### **6.1.2. Développements politiques**

Sous réserve de la "Zone Turquoise", l'APR a terminé l'occupation du pays en juillet 1994. Le même mois a été créé un nouveau "gouvernement de transition à base élargie", dans lequel le FPR exerçait une influence dominante. Mais ce gouvernement a eu tendance à se radicaliser encore davantage. On l'a vu, par exemple, à la fin d'août 1995, lorsque le Premier ministre et quatre ministres, qui étaient des éléments modérés, ont brusquement été remerciés.

Sur le plan parlementaire, la nouvelle Assemblée nationale a été installée le 25 novembre 1994. Elle est constituée de septante députés, dont 64 ont été désignés par les huit partis retenus par le gouvernement et six par l'armée et la gendarmerie.

Enfin, le gouvernement a désigné un certain nombre de préfets et de bourgmestres.

Cependant, ces diverses opérations politiques n'ont pour l'instant guère d'importance véritable. Devant le défaut de moyens qui frappe les ministères et l'Assemblée nationale, devant le manque d'autorités préfectorales et communales ou leur insuffisance, c'est l'armée qui, à tous les niveaux, détient et exerce le pouvoir réel, sous la direction de son chef, qui est également vice-président de la République et ministre de la Défense. Ainsi, c'est l'armée qui a procédé, depuis le printemps 1994, à des dizaines de milliers d'arrestations. C'est aussi l'APR qui est chargée de dissoudre les camps de personnes déplacées à l'intérieur. On connaît par exemple les graves incidents de Kibeho, où, à la fin d'avril 1995, l'armée a tué des centaines de personnes lorsqu'elle a fermé un camp important et tenté d'en renvoyer les occupants sur leurs collines.

### **6.1.3. La coopération au développement et l'aide humanitaire**

Devant le chaos et la grave insécurité qui en résultait, les coopérations ont, dans un premier temps, suspendu leurs travaux. Ce fut l'aide humanitaire qui, par la force des choses, prit le relais. Les sommes qui y furent consacrées dépassèrent souvent en importance celles qui étaient affectées auparavant à la coopération. Celle-ci, cependant, reprit partiellement dès l'automne 1994.

Il parut nécessaire de stimuler et de coordonner l'aide des organisations intergouvernementales et des Etats. Le PNUD s'en chargea. Il organisa notamment

deux Tables rondes, au cours desquelles les organisations et les Etats donateurs annoncèrent les contributions qu'ils avaient l'intention de faire et s'efforcèrent d'en coordonner l'usage. A la Table ronde de janvier 1995 à Genève, le gouvernement rwandais a sollicité un total de 764 millions de dollars d'aide extérieure. Il a obtenu des annonces de contributions pour 534 millions (plus 53 millions d'aide alimentaire hors programme). De janvier à juin, des annonces de contributions supplémentaires ont été obtenues pour 154 millions de dollars. Lors de la Table ronde du 7 juillet à Kigali, 175 millions s'y sont ajoutés. En septembre 1995, le total s'élevait à 1089 millions de dollars. De ce dernier montant, 524,6 millions de dollars avaient fait, à cette date, l'objet d'engagements fermes et 252 millions avaient été versés effectivement.

En outre, plus de 150 ONG sont présentes au Rwanda, où elles sont du reste diversement appréciées du gouvernement.

#### **6.1.4. La situation aujourd'hui (octobre 1995)**

a) En général, les conditions d'une coexistence pacifique ou même d'une réconciliation nationale sont loin d'être remplies. La méfiance et la peur continuent de régner.

b) Sur le plan politique, le gouvernement s'est encore durci et manque des moyens les plus élémentaires pour exercer une action vraiment efficace. L'Assemblée nationale, de son côté, est quasiment inopérante. Dans les provinces et les communes, les préfets et les bourgmestres sont démunis et ont beaucoup de peine à s'acquitter de leurs tâches. Ils sont assez souvent contrecarrés par l'armée, qui est la seule institution vraiment organisée et pourvue des moyens nécessaires. Comme on l'a vu, il n'est pas rare qu'elle agisse de façon violente ou arbitraire ; passée à 50'000 hommes recrutés à la hâte, payée irrégulièrement, elle n'a plus la discipline qu'on lui reconnaissait avant 1994.

c) Sur le plan judiciaire, la situation est catastrophique. Les tribunaux et les parquets sont pratiquement inexistantes. Le Conseil supérieur de la magistrature n'a été constitué qu'en octobre 1995 et n'est pas encore opérationnel; quant à la Cour suprême, elle n'a pas été établie jusqu'ici; ces mesures conditionnent pourtant la restauration de la justice et, par là, la punition des coupables et la libération des milliers d'innocents qui sont incarcérés; elle conditionne aussi l'établissement d'une sécurité favorable au retour des quelque deux millions de réfugiés qui, aux frontières du pays, constituent un grave élément d'instabilité.

La situation est d'autant plus désespérée que plus de 55'000 détenus croupissent dans des prisons surpeuplées qui, il est vrai, ont été un peu désengorgées depuis quelques mois, grâce à l'aménagement de nouveaux lieux de détention. Les détenus ont généralement été arrêtés par l'armée sur simple dénonciation. La plupart des arrestations n'ont fait l'objet d'aucun document officiel et aucune mesure d'instruction judiciaire n'a pu être prise jusqu'ici. Ces détenus, dont, estime-t-on, plus de 20% sont innocents, attendent des jugements que, faute de tribunaux, ils

n'ont aucun espoir de voir prononcer dans un délai raisonnable. L'Assemblée nationale a même refusé, le 9 juillet 1995, d'amender le Code de procédure pénale de façon à permettre à cinquante juges de l'Afrique francophone, selon un plan du PNUD, d'exercer leur ministère au Rwanda.

La situation judiciaire est encore aggravée par le fait que les réfugiés de 1994 qui reviennent trouvent souvent leurs maisons habitées par d'anciens réfugiés et n'ont aucun moyen de faire valoir leurs droits de propriété. Au contraire, ils risquent d'être malmenés par les nouveaux occupants ou d'être dénoncés par ceux-ci comme génocidaires.

d) La population a été considérablement réduite par le génocide du printemps 1994, par les massacres perpétrés ensuite par l'APR et surtout par la fuite de quelque deux millions de personnes, réfugiées hors du pays. Les anciens réfugiés revenus ont pris domicile surtout dans les villes ; dans certaines parties du pays, les collines sont dépeuplées. Il n'y a guère de perspective réelle de voir revenir à brève échéance un nombre substantiel de réfugiés de 1994. Ils craignent en effet d'être dénoncés et arrêtés comme génocidaires, surtout s'ils tentent de récupérer leurs biens.

e) Sur le plan économique, les importantes actions humanitaires des organisations intergouvernementales et des Etats, la coopération au développement, qui a repris quelque peu, ainsi que l'aide des nombreuses ONG qui s'activent dans le pays créent une impression de normalité, surtout dans les villes. Mais c'est une impression factice, puisqu'elle est due plus aux afflux de fonds de l'extérieur qu'aux activités productives du pays.

## **6.2. La politique de la Suisse depuis avril 1994**

### **6.2.1. En général**

Le 13 avril 1994, la coopération suisse a été suspendue et le Bureau de coordination de Kigali a interrompu ses activités après qu'eut été organisée et menée à bien l'évacuation des ressortissants suisses. Au milieu des tueries, la coordinatrice a pris avec sang-froid des mesures courageuses et a sauvé beaucoup de vies humaines au péril de la sienne. Le bâtiment de l'ambassade a été occupé par diverses personnes, sur lesquelles la Confédération ne pouvait pas exercer de contrôle, et aussi par quelques gardiens, qui ont probablement empêché, par leur présence, une occupation sauvage et le pillage.

Après une reconnaissance officieuse effectuée à mi-juillet, le Conseil fédéral a envoyé au Rwanda une délégation du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe (ASC), délégation dont le chef a été chargé de la direction des actions suisses dans ce pays.



Dans la seconde moitié de septembre, une mission officielle suisse a été envoyée à Kigali. Elle a informé les plus hautes autorités rwandaises de ce que, si la Suisse avait suspendu sa coopération, son secteur humanitaire était très actif; que, cependant, les autorités fédérales étaient très attentives à l'évolution de la situation, notamment pour ce qui était du respect des droits de l'homme, du retour des réfugiés, du rétablissement et de l'indépendance de la justice et de la sauvegarde de la propriété privée.

Cette politique a été confirmée lors de la Table ronde de Genève, les 18 et 19 janvier 1995. Au cours de cette réunion, la Confédération a pris des engagements pour quinze millions de francs en faveur du Rwanda, pour des mesures d'aide humanitaire, en particulier dans les domaines de la santé et de l'agriculture (fourniture de semences et d'outils aux réfugiés rentrant chez eux), et pour des mesures de promotion des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Pour ce qui est spécialement de la reconstruction de l'Etat, la Confédération, comme d'autres Etats partenaires du Rwanda, s'est engagée en fonction d'un programme de "réhabilitation" et de réconciliation présenté par le gouvernement rwandais et où celui-ci promettait de mettre en oeuvre les accords d'Arusha.

La Confédération a également participé à la Table ronde de Kigali (6-7 juillet 1995). Cependant, le remaniement ministériel de fin août 1995, qui a vu le départ du premier ministre et de quatre ministres représentant l'aile modérée du gouvernement, ainsi que le refus de recruter cinquante juges étrangers, ont incité la Confédération à se borner, dans le domaine de la restauration administrative et judiciaire du pays, à poursuivre les actions entreprises sans prendre de nouveaux engagements.

Pour l'année 1995, la Suisse s'était engagée au total, au 14 septembre, pour 24 millions de dollars et en avait effectivement déboursé 7,8 millions.

### **6.2.2. La coopération au développement**

Le programme de coopération au développement étant suspendu, le Bureau de coordination se borne, pour l'essentiel, à récupérer ce qui peut l'être sur les différents sites, à réparer dans la mesure du possible les bâtiments et les installations, à les entretenir et à les faire garder de manière que les dégradations ne s'aggravent pas, et à maintenir des contacts avec les autorités, les organisations internationales et les autres coopérations nationales qui sont de nouveau sur place. La plus grande partie du personnel rwandais a été tué, a disparu ou a dû être licencié faute de travail.

Dans le cadre des mesures conservatoires, le Bureau de coordination a porté ses efforts principalement sur:

- la reconstitution et la remise en route des Banques populaires (ch. 4.2.2),
- les projets de Kibuye (ch. 4.2.4),
- le gardiennage de la forêt de Nyungwe et des sites du projet, dont le directeur rwandais a été arrêté arbitrairement en avril 1995 (ch. 4.2.6),

- la Centrale des graines forestières (ch. 4.2.6), dont les locaux ont été remis en état et où l'on a repris la récolte et la commercialisation des graines, grâce à l'appui de l'"International Centre for Research in Agroforestry", à Nairobi,
- le Centre Iwacu (ch 4.2.3), qui a bénéficié d'un petit appui financier et a pu reprendre, dans des conditions précaires, une partie de ses activités, et
- les projets industriels de matériaux de construction, à savoir la briqueterie de Ruliba et l'usine Guttanit (ch. 4.2.8).

En outre, par décision du chef du Département des affaires étrangères, le Bureau de coordination s'est occupé de deux projets importants, dans les domaines des médias et de la justice.

Comme on l'a vu (ch. 3.2.3), les médias rwandais étaient, pour la plupart, engagés dans la lutte politique et ont plus excité qu'apaisé les esprits, notamment en semant la haine et en répandant des allégations fausses. Pour favoriser la vie en commun, sinon la réconciliation, il a paru nécessaire d'instituer une radio neutre, qui donne des informations objectives, calme les esprits et serve à la formation des journalistes. C'est ce que fait, depuis le 4 août 1994, Radio *Agatashya* (= hirondelle), sous la direction du journaliste suisse Philippe Dahinden. Radio *Agatashya* émet à partir de Bukavu (Zaire). Elle a présenté une demande de concession pour émettre à partir du Rwanda, mais, jusqu'ici, elle n'a reçu du gouvernement que des réponses dilatoires.

Autre grand problème: la restauration de l'Etat de droit et, en particulier, celle de la justice (voir ch. 6.1). La Confédération participe à ces opérations à divers titres. Ainsi, elle a coopéré à la deuxième phase du programme d'appui élaboré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), phase qui consistait notamment dans le recrutement rapide de cinquante juges expatriés et de personnel judiciaire. En outre, elle accorde une aide financière à une ONG belge, qui a notamment organisé la formation rapide de trois cents inspecteurs de police judiciaire.

La Confédération participe, de plus, aux efforts de l'ONU en faveur du retour à la paix et à la sécurité, notamment en mettant à sa disposition un enquêteur et des observateurs en matière de droits de l'homme, ainsi que quelques policiers civils pour les camps de réfugiés au Zaire. Elle contribue également aux frais de la MINUAR et elle aide le Tribunal pénal international en personnel et en contributions financières.

Ces diverses activités ont coûté à la Confédération 1,2 million de francs d'avril à fin décembre 1994 (plus, pour les mesures conservatoires, un montant pris sur des crédits déjà approuvés) et quelque 3,7 millions de francs pour les dix premiers mois de 1995.

Sur le plan purement financier, la Confédération est engagée pour neuf millions de francs dans des projets de la Banque mondiale dont le financement avait été approuvé avant avril 1994 et qui devront être redéfinis en fonction des nouveaux besoins du Rwanda. En outre, pour que ce pays puisse obtenir de nouveaux prêts de

la Banque mondiale, elle a pris à sa charge un montant de 1,3 million de francs qui constitue un arriéré du Rwanda vis-à-vis de cet établissement bancaire.

### **6.2.3. L'aide humanitaire**

Pendant une trentaine d'années, l'action humanitaire de la Confédération au Rwanda se limitait à quelques livraisons de lait en poudre en faveur de programmes nutritionnels.

Dès 1990, les troubles politiques et la guerre, ainsi que les importants déplacements de populations qui s'ensuivirent, amenèrent les partenaires du Rwanda à lui apporter une aide humanitaire de plus en plus importante, destinée avant tout à assurer la survie des centaines de milliers de personnes qui avaient fui leurs collines. La Confédération a participé au coût de ces actions en versant, en chiffres ronds, deux millions de francs en 1991, 5,3 millions en 1992 et 10,5 millions en 1993. Ces montants comprennent, au total, quelque 3,4 millions de francs pour des réfugiés du Burundi au Rwanda et dans les pays voisins.

Depuis avril 1994, l'aide humanitaire est la première priorité de l'action suisse. Elle s'exerce en premier lieu par d'importantes contributions, en personnel et en argent, à des organisations intergouvernementales, telles que le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) et le Programme alimentaire mondial (PAM). En outre, la Confédération finance plusieurs actions du CICR, notamment pour l'aide d'urgence, la distribution de semences et l'assistance pénitentiaire ; dans le cadre de cette dernière activité, le CICR agit dans les prisons en construisant des conduites d'eau potable, en complétant l'alimentation des détenus, en pourvoyant à leurs besoins élémentaires en matière d'hygiène et en soignant les malades ; de plus, il a contribué à l'aménagement de nouveaux établissements pénitentiaires pour dix à douze mille détenus, afin de désengorger quelque peu les prisons existantes. La Confédération agit aussi par l'intermédiaire d'ONG suisses. Enfin, le Corps suisse d'aide en cas de catastrophe s'est engagé dans plusieurs activités propres, notamment dans le domaine médical et hospitalier. D'avril 1994 à fin octobre 1995, des crédits se montant à plus de 36 millions de francs ont été ouverts par la Confédération pour l'accomplissement de toutes ces tâches.

### **6.2.4. Comparaison avec les organisations internationales et les autres Etats**

En général, les organisations internationales et les Etats partenaires du Rwanda ont pris les mêmes mesures que la Suisse. Dans un premier temps, ils ont suspendu ou, du moins, réduit considérablement la coopération au développement, et favorisé l'aide humanitaire. Du reste la guerre, le délabrement du pays et, notamment, la multitude des réfugiés imposaient cette politique.

Après la fin de la guerre, la coopération au développement a repris de façon différenciée. Les institutions de l'ONU, tel le PNUD, se sont remises à la tâche en n'exigeant du gouvernement rwandais que des conditions minimales: respect des engagements internationaux envers l'ONU, libre circulation de la MINUAR et des observateurs des droits de l'homme. Les Etats-Unis, pariant sur le régime actuel, ont repris la coopération au développement aux mêmes conditions. Ils ont fourni une aide à la "réhabilitation" du gouvernement, notamment en lui fournissant du matériel de bureau et des véhicules. Ils ont aussi contribué à la restauration de la justice. Enfin, ils ont pris à leur charge, à concurrence de 2,4 millions de dollars, les arriérés du Rwanda vis-à-vis de la Banque mondiale. L'Allemagne et les Pays-Bas ont fait le même pari que les Etats-Unis, considérant qu'on entrerait dans un cercle vicieux si l'on soumettait les autorités rwandaises à des exigences préalables que, précisément, elles ne peuvent satisfaire sans aide extérieure. Ils se réservent cependant d'observer l'usage qui sera fait de leurs contributions et, le cas échéant, de revoir leur politique en conséquence.

D'autres Etats sont plus réservés. C'est ainsi qu'on lit ce qui suit dans la note politique établie en janvier 1995 par le ministère belge des Affaires étrangères (p. 33):

"... le gouvernement belge est d'avis que l'aide humanitaire d'urgence ne peut plus constituer la seule forme d'aide. La réhabilitation, e.a. des structures étatiques, est nécessaire pour éviter une déstabilisation totale de la situation.... La Belgique est prête à mettre des moyens à disposition. Mais pas de façon inconditionnelle: les efforts nécessaires doivent être fournis pour développer la démocratie et l'Etat de droit, respecter les droits de l'homme et promouvoir le dialogue et la réconciliation nationale. Les engagements financiers de la Belgique ne sont pas un chèque en blanc, mais seront ordonnancés de façon progressive, en tenant compte de l'évolution politique et de la capacité d'absorption dans chaque phase."

La France, en revanche, paraît rester dans l'expectative sur le plan de la coopération au développement.

Après les massacres de Kibeho, les coopérations au développement ont, en général, été gelées, mais elles ont repris peu après, une fois publié le rapport du gouvernement rwandais au sujet de ces événements.

Le tableau 6-1 indique les principales contributions pour la période du 1er janvier au 14 septembre 1995.

*Tableau 6-1 : Principaux donateurs (1er janvier-14 septembre 1995)  
(en millions de dollars)*

Etat ou organisation	Annonces	Engagements	Versements
<b>Total</b>	<b>1084,7</b>	<b>524,6</b>	<b>252,0</b>
Dont:			
Allemagne	117,7	40,9	7,0
Belgique	40,2	22,7	20,0

Canada	38,9	23,2	22,4
Etats-Unis	92,5	85,0	68,5
France	11,7	1,4	0,8
Japon	30,9	26,4	26,0
Pays-Bas	53,8	27,7	15,5
Suisse	24,0	24,0	7,8
Union européenne	220,6	116,5	47,4

Source: PNUD, Third regular Report on Rwanda's Round Table Activities,  
14 septembre 1995

Si l'on examine la position de la Suisse dans ce contexte, elle paraît plutôt réservée à première vue. Mais on doit relever que la Confédération affecte à l'aide humanitaire des montants supérieurs à ceux qu'elle consacrait auparavant à la coopération au développement. De plus, l'aide à la radio *Agatashya* et à la restauration de la justice se situent à la limite de ces deux domaines. Enfin, par ses mesures conservatoires et quelques petites contributions bien ciblées, la Confédération sauvegarde la possibilité de reprendre la coopération dans de bonnes conditions. En conclusion, tout en étant prudente, son action actuelle au Rwanda ne manque pas de générosité.

### 6.2.5. Appréciation

La Confédération a eu raison, en avril 1994, de suspendre sa coopération au développement. La coopération exige un minimum de sécurité, faute de quoi le risque est trop grand de voir détruit demain ce que l'on construit aujourd'hui. Elle suppose en outre un minimum de stabilité. Si elle est organisée à long terme, comme l'est la coopération suisse, elle doit être fondée sur une assurance raisonnable que ses études et ses projets pourront être réalisés et profiter à ceux à qui ils sont destinés. Ces conditions n'étaient plus remplies au printemps 1994.

Elles ne le sont guère davantage une année et demie plus tard. Sans doute la sécurité a-t-elle été quelque peu rétablie, encore que les coopérants rwandais restent menacés de détention arbitraire et que les biens risquent d'être confisqués ou volés impunément, même par l'armée. Comme on l'a vu, le gouvernement n'applique pas les accords d'Arusha. Il n'est accepté que par une minorité de la population et ne trouve sa "légitimité" que dans le succès de ses armes. Il n'a pu rétablir le fonctionnement d'institutions qui assurent l'ordre et la légalité.

De plus, au niveau de la conscience collective, continue de régner une profonde méfiance et même une peur qui, selon les circonstances, pourrait dégénérer en panique.

Toutefois, si la Confédération a suspendu la coopération, elle a eu raison de ne pas abandonner ses réalisations à leur sort. Il n'est pas exclu, en effet, que la

coopération soit réactivée, ce qui serait beaucoup plus facile si elle pouvait être reprise, plus ou moins, dans l'état où elle a été laissée en avril 1994. Les mesures conservatoires sont donc judicieuses.

Il y a cependant l'un ou l'autre cas où elles paraissent insuffisantes. Il en est ainsi, par exemple, de la briqueterie de Ruliba (ch. 4.2.8). Pour une telle entreprise, il ne suffit pas de conserver les bâtiments et les installations. Si elle ne peut reprendre son exploitation, le service de sa dette la conduira inéluctablement, et à brève échéance, à la faillite et, probablement, à la ruine totale des bâtiments et des installations. A cela s'ajoute le fait qu'il s'agit d'une société anonyme dans laquelle la Confédération est majoritaire. On devrait donc envisager sérieusement de la faire redémarrer dès que la situation politique permettra un écoulement normal de ses produits.

D'autre part, le groupe d'étude se félicite des efforts entrepris par la Coopération suisse pour la réouverture des Banques populaires.

La Confédération soutient à juste titre deux opérations essentielles, qui conditionnent l'avenir du pays: la radio Agatashya et surtout la restauration de la justice. Comme on l'a vu, le rétablissement de la vie commune entre les deux ethnies et entre les milieux politiques opposés suppose, d'une part, une information objective et apaisante et, d'autre part, des institutions judiciaires et policières qui garantissent la punition des plus coupables, de quelque camp qu'ils soient, et aussi la sécurité des innocents, en particulier la libération de ceux qui croupissent dans des prisons surpeuplées.

Enfin, la Confédération a apporté avec raison un concours important aux actions humanitaires. On ne saurait, en effet, laisser sans secours les innombrables Rwandais dont la vie et l'intégrité corporelle sont menacées. A cet égard, le groupe d'étude a pu constater de visu l'action salutaire du CICR dans les établissements pénitentiaires du Rwanda. C'est ainsi qu'à la prison de Kigali, le CICR a fait installer des conduites d'eau potable, qu'il complète la nourriture déficiente des détenus et qu'il veille au soin des malades. Il a pu ainsi stopper une épidémie de dysenterie et il est certain qu'un grand nombre de détenus - sinon la majorité - lui doivent d'être restés en vie.

Tant dans le domaine humanitaire que dans celui de la coopération au développement apparaît aujourd'hui la nécessité d'une coordination accrue. Plusieurs organisations intergouvernementales, de nombreux Etats et plus de cent ONG s'activent au Rwanda. La Coopération suisse pourrait intensifier ses efforts pour que ce foisonnement d'aides constitue un ensemble ordonné et aussi utile que possible.

Un point doit encore être mentionné: la présence suisse est actuellement fort discrète au Rwanda, ce qui est dû, sans doute, au fait que la Coopération suisse agit surtout par l'intermédiaire d'organisations internationales, du CICR et d'ONG. Il n'est certes pas question de l'inciter à parader. Mais peut-être les aides de la Confédération pourraient-elles être apportées au Rwanda de manière un peu plus visible pour la population.

## **7. Appréciation générale de la coopération suisse au Rwanda**

### **7.1. Situation initiale et approche**

La coopération suisse a débuté au Rwanda peu après l'indépendance de ce pays; elle y a donc été présente durant plus de 30 ans, multipliant les projets de développement au cours de ces trois décennies.

Le Rwanda compte parmi les pays les plus pauvres; cela reste vrai après une trentaine d'années de coopération, en dépit des apports effectués dans ce domaine - outre ceux de la Suisse - par des organisations internationales, un certain nombre d'autres coopérations bilatérales et une quantité d'organisations non gouvernementales.

Le Rwanda se trouve confronté à un certain nombre de difficultés majeures. C'est un des pays où le peuplement est le plus dense, un de ceux où la pression démographique croît le plus vite. Cela pose à ses habitants la question vitale de leur subsistance. La population reste dans sa très grande majorité rurale et vit de l'agriculture, de sorte que les autres secteurs économiques sont encore faiblement développés et offrent peu d'emplois. Le bon côté de cette état de choses est l'absence - pour le moment - d'urbanisation avec les bidonvilles que cela implique souvent. La croissance démographique exerce une pression considérable sur les bases d'existence et aboutit à la surexploitation du sol et des surfaces boisées. De plus, en dépit de longues phases de détente, le pays n'a pu désamorcer la situation explosive de l'ethnisation qui l'a finalement jeté dans le chaos en avril 1994. La politique rwandaise n'est notamment pas parvenue à résoudre son lourd problème de réfugiés, hérité de la révolution. Il faut ajouter au tableau la crise économique consécutive à la chute des prix du café, et la rigueur de l'ajustement structurel imposé par la Banque mondiale. Sans oublier que le Rwanda est un pays continental très éloigné de la mer, ce qui freine passablement les échanges commerciaux avec le monde.

La coopération suisse ayant pour vocation de venir en aide aux plus pauvres, il n'est pas nécessaire de justifier ici en détail le choix d'un pays dont le sort n'était guère enviable. Cet engagement est d'ailleurs parfaitement conforme aux buts ultérieurement assignés par l'article 5 de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (ch. 2.2.2.). Formulé de manière relativement ouverte, cet article contient cependant quelques directives importantes et précises. La coopération suisse au Rwanda est en accord avec ces principes et peut démontrer - avec des nuances - le bien-fondé de ses interventions dans tous les domaines abordés.

## 7.2. Les projets

### 7.2.1. Vue d'ensemble

Une grande partie de la coopération suisse s'est concentrée géographiquement sur la préfecture de Kibuye, une région écartée. Elle était destinée essentiellement à venir en aide aux populations rurales, et s'est donc consacrée à l'agriculture et à la foresterie. Les observations et les expériences acquises lors de ce travail en milieu rural ont conduit à développer trois axes:

- L'organisation des projets a mis en évidence des besoins de recherche et de formation, de sorte que la coopération suisse a été amenée à créer et soutenir des établissements tels que l'Ecole agro-forestière de Nyamishaba, l'Institut des sciences agronomiques du Rwanda ou le Centre Iwacu.
- Les projets initiaux se sont ramifiés avec le temps; c'est ainsi que du Projet pilote forestier est issue l'Opération d'appui aux entrepreneurs forestiers et du bois.
- De nouveaux projets se sont ajoutés, notamment les Banques populaires qui permettaient à la population rurale de placer ses économies et d'obtenir des crédits d'investissement.

Le dynamisme inhérent à plusieurs de ces projets fit que ceux-ci prirent une dimension nationale. D'autres projets - qui n'étaient pas liés au milieu campagnard - étaient plutôt l'expression de besoins spécifiques auxquels la Coopération suisse répondit spontanément, par exemple lorsqu'il s'est agi de créer la briqueterie de Ruliba près de Kigali, ou de soutenir la fabrique de plaques en papyrus Guttanit. La raison d'être de telles entreprises, c'est qu'elles permettent de produire localement des choses que l'on est sinon obligé d'importer en payant cher le transport sur de grandes distances.

Il s'est créé ainsi progressivement une abondance de projets dont le profane ne peut se faire une idée d'ensemble qu'après un certain travail de mise au courant. Mais en y regardant de plus près on constate une cohérence certaine de l'ensemble. Il y en avait à peu près deux douzaines avant la suspension. Cela explique pourquoi la Coopération suisse eut un coordinateur permanent à Kigali à partir de 1978. La Coopération suisse passe d'autre part des contrats de régie avec Intercoopération pour une bonne partie de ses projets, au lieu de les réaliser elle-même.

La coopération suisse a donné une nette préférence à l'option bilatérale, ce qui se reflète également dans la répartition de ses apports financiers.

### 7.2.2. Priorités

#### a) Géographiques

La coopération au développement était géographiquement centrée sur la préfecture de Kibuye. Près de la moitié de l'argent versé par la Suisse au Rwanda ont



été affectés à cette préfecture isolée, région pauvre d'un pays pauvre. Diriger ses efforts sur une telle région correspondait bien aux principes de l'aide suisse au développement et mérite une approbation sans réserve. Le groupe d'étude estime qu'il était également justifié, dans cette région, de soutenir la construction d'une route qui était indispensable à un développement économique allant au-delà de l'autosubsistance.

La coopération suisse ne s'est toutefois pas limitée à cette région du Rwanda. Quelques-uns de ses projets s'étendent à l'ensemble du pays, l'un ou l'autre ayant d'ailleurs rayonné à partir de Kibuye (en particulier le programme national de reboisement).

D'une manière générale, la coopération suisse s'adresse aux habitants des campagnes; les projets destinés à la population citadine sont très rares.

### **b) Sociales et techniques**

La coopération suisse a obtenu un de ses succès les plus probants dans le secteur de l'économie forestière. La réussite est chiffrable: à la fin des années septante les forêts du Rwanda représentaient six à sept pour cent de sa superficie; en 1990, cette proportion avait plus que doublé. Ce fut le résultat d'une campagne nationale d'information et de sensibilisation qui était partie du Programme (suisse) de reboisement en milieu rural, et dont le succès fut sans précédent. Malgré la cassure d'avril 1994, les habitants restent conscients qu'il est essentiel de reboiser dans un pays qui dépend de cette source d'énergie. Il convient aussi de souligner ici les efforts entrepris pour sauvegarder la forêt naturelle de Nyungwe. En dépit des résistances non négligeables d'une population avide de bois et de terres à cultiver, on était en bonne voie de mener à terme ce sauvetage justifié par des impératifs hydrologiques, climatiques, biologiques et économiques.

Il était particulièrement nécessaire de promouvoir l'agriculture. Celle-ci était logiquement rendue prioritaire par le rythme soutenu de la croissance démographique. La surexploitation de lopins familiaux toujours plus exigus (ils étaient de 0,8 ha en moyenne à la fin des années quatre-vingt) devait être contrée par l'amélioration des méthodes culturales, par des cultures plus productives, par la protection du sol et de sa fertilité. Il s'agissait également de vouer une attention particulière à l'agroforesterie, cette association champs cultivés/arbres si importante dans les campagnes rwandaises. Cela nécessitait de longues campagnes d'information et de sensibilisation par du personnel qualifié. Le premier objectif était d'assurer l'autosubsistance; il semble avoir été atteint. Un représentant de la Coopération suisse peut affirmer à cet égard que la population a triplé depuis les débuts de la présence helvétique au Rwanda, mais que la faim y est devenue bien plus rare. Il n'existe malheureusement aucune évaluation globale récente, mais celle de 1982 fait le bilan de réussites remarquables. Le facteur démographique a annulé les progrès depuis le milieu des années quatre-vingt; il est douteux que la population rwandaise ait sensiblement dépassé le stade de l'autosubsistance. Le groupe d'étude se demande d'ailleurs si la chaîne Trafipro n'aurait pas pu constituer une plate-forme permettant de mieux commercialiser des produits agricoles, afin de procurer à la population paysanne des revenus dépassant le niveau de la simple autosubsistance.

Les Banques populaires peuvent être qualifiées de grand succès. Ce système de Caisses Raiffeisen, qui s'est rapidement propagé dans le pays et se trouvait présent dans pratiquement toutes les communes, correspondait parfaitement aux besoins de la population rurale. Il permettait aux gens de mettre en lieu sûr leurs économies, et aussi d'obtenir des crédits. De plus, il stimulait l'esprit coopératif. Mais il y a tout de même une remarque que l'on peut faire aux Banques populaires. Les statistiques permettent de constater que la majeure partie des dépôts est le fait des paysans, mais que ceux-ci ne bénéficient que d'une part bien plus faible des crédits. Les explications varient: certains font remarquer que les agriculteurs ont peu de possibilités d'investir, d'autres évoquent les fortes garanties qu'il fallait fournir.

Une autre entreprise commerciale qui a bien fonctionné dans tout le pays durant des années a été la coopérative Trafipro. Le chapitre 4.2.1. passe en revue les mérites de cette entreprise pour l'approvisionnement des campagnes en biens de consommation, ainsi que son échec final, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'y revenir. Le groupe d'étude est persuadé que Trafipro a joué longtemps un rôle de premier plan, que sa fin ne diminue en rien. On peut tout de même se demander si cette puissante coopérative n'aurait pas pu se montrer plus efficace dans la prise en charge et la commercialisation des produits agricoles, et stimuler la production non-agricole. Quelques interlocuteurs du groupe d'étude soulèvent cette question, faisant remarquer que Trafipro distribuait des produits étrangers qui auraient très bien pu être produits dans le pays.

La coopération au développement du Rwanda met très clairement en relief l'importance primordiale du secteur recherche et formation. Il fut admis dès le départ que l'aide à l'autopromotion - donc la remise des projets en mains rwandaises - présuppose des responsables formés. Tout au début, la Suisse avait donné son appui au Collège officiel de Kigali. Son engagement plutôt fortuit en faveur de cette école secondaire encouragée par l'Etat (ch. 4.2.10.) - et assez vite confrontée à des difficultés internes - ne semble pas très convaincant; il fut d'ailleurs abandonné après quelques années. A part cette aide peu fructueuse, la Suisse a fait preuve de clarté en matière de formation et de recherche: formation professionnelle d'une part, recherche appliquée de l'autre. L'accent mis sur la formation professionnelle découlait du travail sur le terrain, que cette formation devait elle-même servir. Il s'agissait concrètement de former les cadres nécessaires; l'Ecole agro-forestière de Nyamishaba en constitue l'exemple le plus probant. Cet établissement a servi de base à la formation de spécialistes dans les domaines agricole et forestier, ainsi que dans la discipline mixte de l'agroforesterie. Les quinze à vingt élèves qui en sortaient chaque année dans les deux domaines constituent un fondement indispensable à la diffusion des connaissances et des qualifications nécessaires. La Coopération suisse soutenait par ailleurs d'autres institutions qui se consacrent à l'information et à la sensibilisation de la population rurale, surtout le Centre Iwacu. Une grande importance était également accordée à la formation du personnel de grandes entreprises et de coopératives telles que Trafipro ou les Banques populaires. On peut considérer dans l'ensemble que cet aspect formation est un acquis durable du travail de développement. La même remarque s'applique aux recherches effectuées par l'Institut des sciences agronomiques du Rwanda; sa population se souviendra par exemple des résultats de

la recherche si importante sur le haricot - donc des apports considérables de la Suisse dans ce domaine.

Le groupe d'étude s'est penché avec un intérêt particulier sur la promotion des petites et moyennes entreprises, qu'il considère comme particulièrement importante. Le potentiel de nouveaux emplois dans le secteur primaire est épuisé de longue date, et l'on ne saurait se contenter d'une philosophie axée sur l'autosubsistance. Il est indispensable de créer des emplois ailleurs que dans l'agriculture. Comment offrir du travail à une population constituée pour moitié de jeunes qui ont moins de quinze ans? Le groupe d'étude constate d'une manière générale - dans la mesure où il a pu faire le tour de la question - que bien trop peu a été entrepris dans ce domaine; c'est en contradiction avec la situation très critique de ce pays. Il se félicite des débuts - cependant modestes - de la Coopération suisse dans ce domaine difficile. Comme on l'a exposé en détail au ch. 4.2.9.2., un Projet d'appui au secteur non structuré du Rwanda, lancé conjointement par le Bureau international du travail et la Suisse en 1982, a été abandonné fin 1992. Le projet de fabrication de tofu commencé en 1989 (ch. 4.2.9.1) donne lieu à davantage d'espoirs. Relevons également la remarquable Opération d'appui aux entrepreneurs forestiers et du bois lancée en 1988 par la Coopération suisse et le canton de Vaud, qui portait sur plusieurs modes de valorisation du bois, avec, en particulier, la Promotion de la menuiserie Ububaji commencée en 1989 (ch. 4.2.4.2.c). Mais tout cela n'a été en fin de compte qu'une goutte d'eau dans l'océan. Le programme 1994 de la Coopération suisse souligne, à propos des emplois à créer: "Le Rwanda a cruellement besoin de pouvoir assurer l'insertion économique et sociale de ceux qui n'ont plus assez de terre."

Le développement communal de Bwakira, dans la préfecture de Kibuye, représente un important travail de pionnier réalisé par la Coopération suisse. Ce projet, destiné à promouvoir la solidarité communale des habitants - afin qu'ils résolvent ensemble leurs problèmes communs - correspond bien au contexte rwandais même s'il n'a pas remporté d'emblée un succès décisif (ch. 4.2.5.).

### **7.2.3. Aspects non prioritaires**

Le groupe d'étude se rend bien compte que la coopération ne peut pas couvrir tous les domaines d'activité du pays bénéficiaire, et qu'elle doit ainsi se fixer des priorités. Les observations qui suivent doivent donc être comprises non pas comme une critique, mais comme un constat. Il apparaît d'ailleurs au groupe d'étude que le nombre et la diversité des projets menés par la Coopération suisse se situaient à la limite supérieure du possible.

Ce constat se réfère aux objectifs particuliers de la Coopération suisse pour 1995-1998 (message du Conseil fédéral du 20 avril 1994), selon lesquels il s'agit d'une part de bien faire les choses (niveau opérationnel) et d'autre part de bien choisir les choses à faire (niveau stratégique).

A-t-on, sur le plan stratégique, perçu les problèmes prioritaires et durables du pays? Le groupe d'étude est parvenu à la conclusion que la Coopération suisse a

attaqué des problèmes essentiels. Ce faisant, elle a su rester pratique, axée sur la vie quotidienne, tout en se montrant prévoyante. Ce qui a été entrepris en matière agricole et forestière - domaines privilégiés de la coopération suisse au développement - dépasse largement la satisfaction de besoins immédiats et procède également d'une préoccupation pour l'avenir du pays.

La coopération suisse s'est en revanche peu préoccupée des questions que l'on peut rapporter schématiquement à la "mentalité politique" de la population, ou de problèmes plus éloignés du quotidien: par exemple, les projets de la Coopération suisse n'ont jamais évoqué explicitement l'avenir de la jeunesse. Où celle-ci allait-elle trouver du travail dans ce pays surpeuplé? On a également laissé de côté la question des réfugiés, alors qu'une paix durable entre les ethnies était impossible si aucune solution ne lui était apportée. Comment accueillir dans son pays ce nombre immense de gens qui avaient fui? Le manque d'attention accordée aux problèmes des femmes et des filles a été souligné dès 1982 dans l'évaluation du projet agricole de Kibuye. Il convient d'ajouter ici qu'un document récent de la Coopération suisse (Rapport annuel 1994) remet sérieusement en question les programmes exclusivement destinés aux femmes, estimant que celles-ci bénéficieraient davantage de projets qui associeraient les deux sexes; car il faut considérer la situation de la femme à tous les niveaux de la société. Les programmes ne font guère allusion à l'évolution démographique. Terminons par la remarque d'un collaborateur chevronné de la Coopération suisse; selon lequel celle-ci devrait donner une orientation plus politique à ses programmes.

### **7.3. La collaboration avec les partenaires**

La Coopération suisse a travaillé en étroite collaboration avec le gouvernement rwandais. Le groupe d'étude considère cette option comme valable, même si elle paraissait, surtout au début, trop étatique aux yeux de certains de ses interlocuteurs. Le gouvernement du pays en développement a pour tâche centrale de faire converger vers ses objectifs nationaux le travail de toutes les instances participantes - organisations internationales, plusieurs pays donateurs et quantité d'ONG. Il était donc normal que la Suisse définisse ses domaines d'intervention et son activité d'entente avec le gouvernement, et les fixe ensuite dans des conventions. Ces accords couvrant plusieurs années régissaient les obligations et prestations réciproques. La Suisse tenait à ce que le gouvernement rwandais fournisse de son côté une contribution appropriée. Elle se trouvait ainsi en contact relativement étroit avec le gouvernement, mais sans être sous sa tutelle. Cet état de fait est confirmé même par les interlocuteurs du groupe d'étude auxquels la Coopération suisse paraissait très proche du gouvernement. L'important était que l'aide profite directement à la population. Le partage des droits et des devoirs entre les deux partenaires était réglé de manière manifestement satisfaisante; le groupe d'étude n'a du moins entendu aucun de ses nombreux interlocuteurs se plaindre à ce propos. Le contenu des projets était largement déterminé par les coopérants eux-mêmes. La Coopération suisse s'appliquait à mettre en pratique le principe de la rwandisation, et remettait les

projets dans les mains de Rwandais lorsque les conditions pour ce faire étaient réunies. Ce fut par exemple le cas pour le Projet pilote forestier (PPF) après qu'un service forestier eut été mis sur pied dans la préfecture de Kibuye. Le PPF fut alors transformé en Projet d'appui au PPF. Il en fut de même pour le Projet agricole de Kibuye. Le fait que des projets commencés localement aient ensuite pris une extension nationale témoigne également d'une collaboration sans frottements notables avec le gouvernement.

La Suisse a bien résolu les questions de coordination que pouvait susciter son activité au Rwanda, aussi bien en relation avec les grandes options de la politique gouvernementale que par rapport aux activités des organisations internationales et des autres pays donateurs. Elle s'est en quelque sorte débarrassée du problème en se concentrant dès le départ sur la région "lointaine" de Kibuye. En s'occupant d'agriculture et d'économie forestière elle a pu faire oeuvre de pionnier dans des domaines où on lui reconnaît des compétences au-dessus de la moyenne. Et les autres projets étaient imprégnés de l'esprit pragmatique qui a permis de détecter des lacunes importantes - surtout dans la vie paysanne - et de les combler à bon escient. Mais on est par ailleurs obligés de constater qu'il eût été possible de percevoir davantage d'interactions productives entre différents projets suisses, donc de mieux exploiter le potentiel de synergies. Cet aspect stratégique de la coordination ne se fait pas assez clairement sentir.

Il sied en outre de se demander en quoi la Suisse a contribué à la coordination générale des activités de développement au Rwanda. Le ch. 4.4. expose les raisons des carences qui se sont manifestées à cet égard. Une des causes essentielles a été l'abondance toujours plus grande de projets de différents pays donateurs - dont la Suisse - qu'il était manifestement difficile d'harmoniser. La Suisse a parfaitement saisi le problème, et - notamment dans les Projets par pays 1987 de la Coopération suisse - déploré la concurrence entre les grands pays donateurs. Comme la Suisse ne fait évidemment pas partie de ceux-ci, cela limite d'emblée l'influence qu'elle aurait pu exercer pour résoudre ce problème. Le groupe d'étude n'a cependant pas été informé des actions qu'elle avait entreprises dans ce sens. La question se pose également de savoir quel a été, à cet égard, le rôle du conseiller suisse auprès du président; car celui-ci avait un pouvoir de décision considérable, qui rejaillissait sur son conseiller.

Les choses se présentaient différemment pour la collaboration entre la Suisse et ses partenaires des coopératives telles que Trafipro, les Banques populaires ou le Centre Iwacu. Ces organisations étaient par essence non gouvernementales, même si - comme dans le cas de Trafipro - elles couraient le risque d'être utilisées par des politiciens avides de pouvoir. La question que cette collaboration soulevait plus particulièrement était celle du moment propice au transfert d'une direction en mains rwandaises. Le groupe d'étude estime que la Coopération suisse avait raison de se la poser dans l'idée d'effectuer ce transfert le plus tôt possible. Cette politique concorde d'ailleurs avec l'intention du législateur suisse. Le moment choisi lui paraît cependant prématuré dans le cas de Trafipro, et il est d'accord sur ce point avec ses interlocuteurs. La gestion de cette très grande entreprise était au-dessus des forces de la direction rwandaise à laquelle elle avait été confiée; de plus, les cadres de la coopérative n'étaient pas suffisamment en mesure de résister aux pressions de leur

milieu. Quelques interlocuteurs du groupe d'étude font ici une observation critique, à savoir que les grandes coopératives sont incompatibles avec la mentalité rwandaise. Dans le cas de Guttanit, la Suisse a encouragé en 1991 une "joint venture" entre un industriel suisse et quelques investisseurs rwandais; et la briqueterie de Ruliba est depuis 1991 une société anonyme dont la majorité des actions est en mains suisses.

L'élément le plus important de la coopération au développement est bien entendu sa mise en oeuvre concrète sur le terrain, par les experts et la population. Les interlocuteurs du groupe d'étude couvrent la Coopération suisse d'éloges à cet égard. On dit ici que la Suisse s'est intéressée aux petites gens. Ou bien: "Elle s'est attaquée aux problèmes là où ils se posaient." Ou encore: "Même à Kibuye les coopérants n'étaient là que pour soutenir les projets; les projets eux-mêmes étaient rwandais." C'est une Rwandaise, bonne connaisseuse de la campagne, qui trouve la formule la plus frappante: "Les coopérants suisses étaient des paysans à côté de paysans." L'estime suscitée par cette coopération directe est un fil rouge à travers les entretiens. Mais la même interlocutrice dit aussi: "Les Suisses n'étaient pas créatifs; ils apportaient les structures et les conceptions de la Suisse dans les forêts rwandaises. Leur organisation était trop rigoureuse, trop suisse." Le groupe d'étude n'est pas en mesure de vérifier le bien-fondé de cette affirmation. Mais la constatation faite par l'évaluation du Projet agricole de Kibuye en 1982 - à savoir que le programme de la Coopération suisse méconnaissait par exemple d'importants besoins féminins - semble indiquer que les préoccupations de la base n'étaient pas forcément perçues par tous les coopérants; l'opinion exprimée par Willi Graf dans ce document avec une clarté désintéressée va dans la même direction. Le passage du Projet agricole de Kibuye au Projet d'appui aux initiatives paysannes a officialisé plus tard l'orientation systématique de la coopération vers les besoins et les préoccupations de la population. Cette orientation a également été mise en évidence dans le dernier programme par pays de 1987, et encore plus catégoriquement dans un papier interne de la Coopération suisse datant de 1993, lequel entend donner clairement la priorité à la société civile et créer ainsi des conditions favorables aux initiatives privées. Il y est dit que le fait de s'appuyer sur d'autres acteurs, c'est-à-dire sur des "groupements, associations, ONG d'appui issus ou très proches de la population présente pour la coopération [suisse] une alternative intéressante aux services d'appui de l'Etat." De même, on affirme désormais clairement que le sauvetage de la forêt naturelle de Nyungwe ne peut se réaliser qu'avec la population. Le groupe d'étude partage entièrement ce point de vue, et s'étonne même quelque peu qu'à la fin des années quatre-vingt il faille ainsi mettre l'accent sur un principe qui lui paraît aller de soi. Un aspect important de la coopération directe est une certaine continuité dans les relations humaines. Plusieurs interlocuteurs rwandais ont regretté les trop fréquents changements de coordinateur à Kigali. Il convient de relever le fait que la Coopération suisse ne tenait pas compte des quotas Hutu-Tutsi pour engager son propre personnel, mais s'occupait uniquement des qualifications des candidats.

## 7.4. La coopération durant les années de crise

En dépit de toutes les difficultés, le Rwanda était considéré jusque vers la fin des années quatre-vingt comme un pays dont le développement était plutôt satisfaisant. Le chapitre 5 décrit les causes et l'ampleur de la crise nationale survenue à cette époque. La crise économique constitue une des raisons de l'agitation populaire. La deuxième composante est l'incursion militaire du FPR en octobre 1990, qui jeta une lumière crue sur le problème non résolu des réfugiés et aggrava brusquement la discorde ethnique. La troisième composante est le processus de démocratisation instaurée sous la pression de la communauté internationale, qui a engendré une multitude de partis polarisés et une liberté de la presse anarchique.

La question qui se pose du point de vue de la Suisse est: a-t-on vu venir, et comment a-t-on réagi?

Le programme par pays de 1987 pouvait évoquer la question ethnique au Rwanda comme un aspect non prioritaire: "Le gouvernement actuel paraît donc avoir su mettre en place une organisation intérieure qui assure au pays une certaine stabilité politique. On relèvera toutefois que des tensions internes existent dont les plus fortes sont actuellement provoquées par des courants régionalistes. Les problèmes ethniques semblent avoir perdu de leur acuité; si les Tutsi ne peuvent toujours pas prétendre à une participation politique réelle, leur influence par contre est certaine dans l'économie privée." Le Rapport 1989 / Programme 1990 de février 1990 ne dit rien de la question ethnique, mais parle en revanche des répercussions très négatives de la "chute brutale" des prix du café. Après l'invasion lourde de conséquences du FPR en octobre 1990, les rapports annuels de la Coopération suisse montrent sans fard la situation politique dans sa complexité explosive. La Coopération suisse était au courant de l'accumulation des difficultés, mais personne ne pouvait prévoir que la catastrophe allait finalement prendre les dimensions d'un génocide. Tous les interlocuteurs sont d'accord sur ce point. Le rapport annuel 1994 de la Coopération suisse est digne de foi lorsqu'il affirme d'une part: "Ils [les collaborateurs de la DDA au Rwanda] en savaient probablement autant que les Rwandais les mieux informés." Et d'autre part: "Jamais nous n'aurions imaginé que le Rwanda puisse devenir le théâtre d'un des grands génocides de l'histoire moderne." Une interlocutrice est probablement dans le vrai lorsqu'elle dit: "Chaque expert voyait les signes de la tension, mais il manquait la vue d'ensemble de ces signes." A la veille de la catastrophe (mars 1994) on avait encore élaboré au siège de la Coopération suisse une "note méthodologique sur la poursuite d'un programme de coopération au Rwanda durant la période de transition" qui tentait de prévoir le développement du pays en trois scénarios. Cette note décrit les énormes difficultés du pays ainsi que les conditions à remplir pour que la situation devienne normale. Le plus négatif de ces trois scénarios témoigne d'une grande lucidité: "Ce scénario, prolongation de fait de la situation de blocage actuelle, risque de mener à plus ou moins brève échéance à une crise du conflit, sous forme soit de guérilla, soit d'une guerre civile généralisée déclenchée par la répétition des provocations réciproques."

Comment la Suisse a-t-elle réagi? Le groupe d'étude a d'abord l'impression que, Coopération suisse mise à part, les informations relatives à la situation du Rwanda

n'ont pas - ou pas suffisamment - atteint les responsables politiques du DFAE. L'ambassadeur à Nairobi était selon ses propres dires insuffisamment informé; il n'avait été renseigné à ce sujet ni par Berne ni par le bureau de coordination à Kigali - dont ce n'est d'ailleurs pas la tâche. On remarquera l'affirmation d'un représentant du DFAE selon lequel rien, vers la fin de 1993, ne donnait à penser que quelque chose pouvait arriver au Rwanda; on se faisait bien davantage de souci sur la situation au Burundi. Aucune offre de bons offices n'a été faite; la Suisse n'a pas non plus pris part aux pourparlers d'Arusha. Le groupe d'étude estime regrettable l'abstention politique de la Suisse durant ces dernières années fiévreuses qu'a traversées le Rwanda. Cette attitude lui paraît provenir d'une politique encore peu déterminée à l'égard de l'Afrique. L'exemple rwandais donne l'impression que la politique suisse s'occupe des pays rendus intéressants par leur envergure économique, tandis que les pays pauvres sont du ressort de la Coopération suisse. Par ailleurs, les interlocuteurs du groupe d'étude ont reconnu à bien des occasions que la Suisse ne défend pas des intérêts nationaux dans sa coopération au développement. L'opinion générale est que cela lui conférait une crédibilité particulière. Mais ce passé neutre, cette absence d'hypothèque colonialiste et la considération que cela lui valait auraient justement procuré à la Suisse une chance d'intervenir davantage dans les troubles politiques de ces dernières années. Un ancien ministre des Affaires étrangères rwandais s'exprime ainsi: "On pourrait regretter que la Suisse, pays neutre, ait coopéré sans prendre de responsabilité internationale. Elle n'a pas fait fructifier suffisamment le capital investi. Elle aurait pu exercer une grande influence politique sur le Rwanda, attendu que les Rwandais n'avaient aucun sentiment négatif et qu'elle apportait une aide importante sans avoir aucune visée politique. Elle aurait dû suivre mieux l'évolution politique."

La Suisse n'a pas réagi par des mesures particulières à la crise économique et à la famine survenues en 1989. Une assistance économique spéciale aurait cependant été nécessaire à ce moment décisif. Il convient également de relever dans ce contexte que la Suisse n'a pas à proprement parler de politique économique à l'égard du Rwanda, bien qu'il s'agisse d'un pays de concentration.

La Coopération suisse s'est vue de son côté submergée de tâches ces dernières années au Rwanda. Le suivi des projets en cours devenait difficile du fait que les troubles, d'une manière générale, diminuaient fortement l'efficacité des services publics rwandais. La durée des programmes a donc logiquement été ramenée à une année. De plus, le nouveau programme par pays destiné au Rwanda, qui aurait dû se préparer pour 1993, n'a pu l'être avant la suspension de la coopération. Les projets dont le contrat expirait en 1993 ont été sauvegardés par des crédits supplémentaires d'une année. La réunion de la Commission mixte prévue pour 1992 a été renvoyée *sine die*.

Par ailleurs, le Bureau de coordination a dû consacrer une grande partie de son temps à intervenir auprès du gouvernement pour des questions de droits de l'homme. Le coordinateur à Kigali a été très actif dans ce domaine. Il faut noter à ce propos que le gouvernement rwandais a demandé un appui en vue de renforcer l'Etat de droit. L'éventuelle mise à disposition par la Suisse d'un conseiller en matière de droits de l'homme a été discutée du côté helvétique, mais sans aboutir du fait que l'on n'a



prétendument pas trouvé la personnalité idoine. La Suisse s'est jointe aux organisations internationales et aux autres pays donateurs qui faisaient pression sur le régime Habyarimana pour la démocratie, le pluralisme politique et la liberté de la presse. A la Coopération suisse, on était persuadé que seul un multipartisme agissant permettrait de résoudre les tensions et les conflits du Rwanda. Cette exigence de démocratisation dans la tourmente qui régnait à partir de 1990 donne lieu rétrospectivement à des critiques et des autocritiques, du fait que la stabilité du pays s'en est trouvée encore plus compromise. Le rapport annuel 1994 de la Coopération suisse évoque également les répercussions négatives des conditions imposées en matière de développement. De plus, la confiance accordée par les pays donateurs à l'accord d'Arusha fait contraste avec le grand scepticisme des Rwandais des deux camps vis-à-vis de ce pacte. La Coopération suisse ne s'est toutefois pas contentée d'exiger; elle a aussi offert son aide, soutenant des organisations des droits de l'homme et finançant par exemple un séminaire de journalistes en 1992.

Les programmes et les rapports annuels de la Coopération suisse montrent que celle-ci a su s'adapter avec souplesse aux nouveaux besoins, et qu'elle n'a pas continué son travail sur le terrain comme si de rien n'était. Il devenait important de promouvoir l'Etat de droit et de fournir de l'aide humanitaire, rendue nécessaire par les déplacements de populations dus aux hostilités. En 1992, le budget de 21,4 millions de francs prévoyait 5,5 millions d'aide humanitaire, et celle-ci représentait fin 1993 déjà un tiers des dépenses totales.

## **7.5. La situation actuelle de la coopération au développement**

La Suisse a suspendu sa coopération avec le Rwanda après le 6 avril 1994, et ne l'a pas reprise à ce jour avec le nouveau gouvernement de ce pays. Le coordinateur pour le Rwanda est sur place et assure avec un personnel réduit les travaux d'entretien indispensables. La Suisse a passé de l'assistance technique à l'aide humanitaire, son apport gardant approximativement la même ampleur. L'état des projets est décrit au chapitre 4. La question se pose de savoir ce qui reste après plus de 30 ans de coopération suisse et un investissement qui totalise quelque 300 millions de francs.

On peut affirmer d'une manière générale qu'il reste surtout des connaissances, un savoir-faire de la population. La coopération suisse était axée sur l'information, la vulgarisation, la motivation, la formation. Il est donc certain qu'une bonne partie de ce qui a été semé perdurera. Les interlocuteurs du groupe d'étude ne se lassent pas, d'ailleurs, de souligner cet aspect. Il reste en outre bien des choses matérielles. S'il est vrai que les fuyards ont généralement emporté tout ce qui pouvait l'être, les bâtiments de la briqueterie de Ruliba ou l'Ecole forestière de Nyamishaba - pour ne citer que ces exemples - sont intacts. Les entreprises coopératives telles que le Centre Iwacu ou les Banques populaires peuvent reprendre leurs activités, même si une partie de l'ancien personnel est mort ou déplacé. Il reste certainement beaucoup

du travail d'infrastructure rurale - terrassements antiérosifs ou surfaces reboisées. Mais il faut naturellement savoir que le temps a, dans bien des cas, un effet destructeur sur ces réalisations. Les bâtiments peuvent être désaffectés, les coopératives perdent leur esprit solidaire si elles restent inactives au-delà d'un certain temps. La forêt naturelle de Nyungwe sera vulnérable tant qu'on n'aura pas bouclé la ceinture boisée qui la protège. Et la briqueterie de Ruliba fera faillite si elle n'est pas bientôt remise en exploitation.

Relevons encore une fois, pour conclure, que les interlocuteurs du groupe d'étude sont unanimes à porter un jugement nettement positif sur la coopération suisse au Rwanda. Ces trois décennies de coopération au développement représentent une contribution importante à la prospérité d'une génération de Rwandaises et de Rwandais. Aucune réponse ne peut être donnée à la question de savoir pourquoi la coopération suisse - avec celles des autres pays et les organisations internationales - n'a pas été en mesure d'empêcher le génocide.

## **8. Perspectives socio-économiques; défis pour les coopérations**

L'examen des perspectives socio-économiques du Rwanda ne cherche pas à définir l'avenir probable ou désirable. Une telle recherche serait vaine dans le contexte actuel. Par contre, il n'est pas impossible, ni inutile, de repérer les contraintes que les structures socio-politiques et l'économie font peser sur le développement du pays aujourd'hui, au cours des prochaines années et à plus long terme. Ces contraintes s'imposent d'ailleurs à tout programme de coopération à venir.

### **8.1. Proche avenir**

#### **8.1.1. Perspectives socio-politiques**

En général, l'actuelle situation socio-politique du Rwanda est si complexe, épineuse et fragile qu'il est aléatoire de tracer des perspectives d'avenir. Il est en tout cas illusoire d'essayer de voir au delà des quatre à cinq prochaines années. C'est au demeurant le délai que s'est donné le gouvernement actuel pour rétablir une situation normale. On pourrait être tenté d'élaborer plusieurs scénarios; mais cela serait extrêmement complexe et dépasserait le cadre du présent rapport. Il est donc préférable d'envisager seulement les défis socio-politiques que devra affronter, ces prochaines années, la communauté internationale, en particulier les coopérations au développement. Même dans ces limites, les perspectives esquissées par le groupe d'étude pourraient rapidement se révéler erronées selon l'évolution de la situation politique dans la région des Grands Lacs.

##### **8.1.1.1. Le cadre institutionnel**

Comme on l'a vu (ch. 6.1), le pouvoir est dominé par une minorité issue des Tutsi de la diaspora.

L'Assemblée nationale est composée de députés qui, en fait, sont désignés par le gouvernement. Elle n'a pas de pouvoirs réels. Même si elle est considérée officiellement comme transitoire, il est peu probable qu'elle soit, ces prochaines années, renouvelée par le jeu d'élections libres; le FPR y perdrait son pouvoir.

Le gouvernement, lui aussi, est complètement dominé par le FPR, même si un certain nombre de ministres se rattachent à d'autres partis. Cette radicalisation se maintiendra sans doute, au moins quelque temps.

Quant au pouvoir judiciaire, il est pratiquement inexistant.

En fait, on se trouve en présence d'un pouvoir totalitaire. C'est le FPR qui gouverne, en s'appuyant sur l'armée, qui quadrille le pays. Il est vrai que, devant le chaos dans lequel le pays était plongé en été 1994, devant le défaut quasi total de cadres civils, les nouvelles autorités n'avaient guère d'autres possibilités.

Il est vraisemblable que cette situation persistera ces prochaines années. Pour l'instant, le gouvernement ne montre aucun signe d'ouverture. Il ne paraît pas avoir d'autre politique que celle de se maintenir au pouvoir.

Pourtant, il se peut que les autorités en arrivent à admettre que le pays a besoin d'une politique plus ouverte. Certes, il n'y aura sans doute pas, ces prochaines années, de progression vers la démocratie. Mais on ne saurait exclure que le gouvernement se donne une politique et mette en place la gestion du pays par le moyen de cadres civils. Il a déjà fait quelques pas dans ce sens en pourvoyant aux fonctions de préfets et de bourgmestres. D'autre part, il pourrait considérer avantageux d'affaiblir les opposants extrémistes en entamant lui-même un dialogue constructif avec des opposants modérés et clairvoyants; le groupe d'étude en a rencontré plusieurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Enfin, il pourrait estimer de bonne politique de s'appuyer davantage sur les institutions sociales existantes et d'autres organismes de base, comme ceux qui ont été créés par les femmes. Une telle politique lui permettrait d'apaiser quelque peu la méfiance et la peur qui minent la population. Il pourrait établir ainsi, sinon une réconciliation nationale, du moins une organisation qui permette une vie et des activités normales.

### **8.1.1.2. La population**

#### **a) La démographie**

La population a été fortement réduite par les massacres et les fuites à l'étranger, phénomène qui a été quelque peu compensé par le retour d'anciens réfugiés tutsi.

Plusieurs problèmes démographiques subsisteront.

Rien n'indique que le taux de natalité diminuera à brève échéance. Si l'on en reste, faute de planning familial, à un taux de 3%, la surpopulation se manifestera de nouveau, avec ses conséquences telles que le sous-emploi et les famines endémiques. Il est vrai que la recherche de terres sera plus aisée, du fait que quelques régions sont aujourd'hui presque dépeuplées. Mais c'est la population urbaine qui risque de croître trop fortement, étant donné que les anciens réfugiés s'établissent surtout dans les agglomérations.

D'autre part, la composition de la population est et restera longtemps déséquilibrée:

- Bien que les tueurs n'aient épargné ni les femmes ni les enfants, les victimes ont été le plus souvent des hommes. On estime qu'aujourd'hui près de deux tiers des ménages ont pour chef une femme, qui doit, du même coup, assumer la direction de l'exploitation familiale. Or les femmes se heurtent, dans cette nouvelle

condition, à un grave obstacle: la loi et la coutume rwandaises leur dénie tout droit de succession et tout droit à la propriété immobilière. Il serait opportun que la communauté internationale aide les autorités rwandaises à amender la loi sur ce point.

- De plus, la pyramide des âges accuse sans doute un rétrécissement marqué entre quinze et quarante ans. Il en résultera des déficits non seulement dans la production alimentaire, mais aussi dans plusieurs autres activités, comme l'enseignement.
- Enfin, la démographie risque d'être influencée également par les maladies, notamment par des épidémies telles que le sida, dont on ignore l'ampleur aujourd'hui.

#### **b) Les structures sociales**

Malgré les massacres, les départs et les destructions, de nombreuses structures sociales non officielles subsistent.

Le Centre Iwacu avait recensé plusieurs milliers de coopératives, actives dans les domaines les plus variés. Beaucoup ont survécu et restent des foyers de solidarité. Il en est de même d'autres organisations plus traditionnelles, comme les tontines. De plus, la responsabilité mutuelle s'exerce souvent de façon spontanée. C'est ainsi que beaucoup d'orphelins ont été recueillis dans des familles; le groupe d'étude a pu le constater en visitant une petite agglomération dans la préfecture de Kibuye.

Particulièrement importantes à cet égard sont les organisations féminines. Bien que leur diffusion soit encore modeste, elles contribueront à restructurer la société rwandaise. Les femmes sont porteuses de l'avenir du pays. Le groupe d'étude en a rencontré plusieurs, qui l'ont impressionné par leur courage, leur esprit d'entreprise et leur jugement.

Toutes ces manifestations de solidarité constituent du même coup une "thérapie de proximité", qui pourrait apaiser la population traumatisée et rétablir au moins une cohabitation confiante et pacifique. Une politique adéquate du gouvernement serait de nature à y contribuer puissamment.

#### **8.1.1.3. La justice**

La justice n'a jamais bien fonctionné au Rwanda. Actuellement, elle se trouve dans une situation particulièrement grave. On peut même dire que - abstraction faite du Tribunal pénal international d'Arusha - elle est pratiquement inexistante.

Ainsi qu'on l'a exposé (ch. 6.1.4), plus de 55'000 personnes ont été arrêtées, surtout par l'armée; elles devraient être l'objet d'instructions judiciaires et de jugements. De plus, d'innombrables conflits surgiront si les réfugiés rentrent au pays et veulent récupérer leurs biens. Or aucune mesure n'est prise pour rétablir des institutions judiciaires qui puissent vraiment se charger de ces tâches. Avec l'appui du PNUD, la communauté internationale s'efforce de mettre sur pied une certaine administration de la justice. Mais ce qu'elle a pu réaliser jusqu'à présent - quel que

soit son mérite - est dérisoire par rapport aux besoins. De plus, elle n'est guère aidée par les autorités rwandaises, qui, on l'a vu (ch. 6.1.4) refusent l'engagement de juges étrangers.

Pour les conflits relatifs à la propriété, on pourrait peut-être songer au rétablissement de la justice traditionnelle, mais celle-ci ne se prête pas au jugement des affaires pénales; or ce sont elles qui seront les plus importantes et sans doute les plus nombreuses. D'autre part, il semble impossible de créer, en quelques années, un corps judiciaire et un barreau rwandais qui puissent assumer ces tâches. Enfin, il paraît en ce moment hors de question que les autorités décrètent une amnistie, même partielle.

On doit donc admettre que la justice restera très problématique ces prochaines années, ce qui maintiendra des tensions dans la population et entravera aussi le fonctionnement de l'économie.

Cela ne signifie évidemment pas que la communauté internationale doive se résigner. Il est nécessaire, au contraire, qu'elle accroisse ses efforts pour rétablir la justice, même si une amélioration importante ne peut guère être espérée dans l'immédiat.

#### **8.1.1.4. Les réfugiés**

Le gouvernement déclare qu'il invite les réfugiés à rentrer s'ils n'ont rien à se reprocher. Mais il ne leur donne actuellement aucune garantie effective qui les rassurerait quant au fonctionnement de la justice - notamment quant à la présomption d'innocence - et au respect des droits fondamentaux, tels que le droit à la vie, à l'intégrité corporelle, à la liberté personnelle et à la propriété. Ils craignent, s'ils reviennent, d'être accusés de génocide et d'être emprisonnés même s'ils sont innocents. Ils risquent, de plus, de ne pouvoir récupérer leurs biens. D'autre part - au moins dans certains camps - ils sont effrayés par les discours d'anciens dirigeants, qui amplifient dans les esprits les risques du retour. Pour le gouvernement, enfin, le retour des réfugiés signifierait un affaiblissement de sa base politique.

Si la situation reste bloquée comme elle l'est actuellement, ces deux millions de réfugiés, parqués aux frontières du pays, demeureront une source de grave instabilité pour le Rwanda. Sans doute n'auront-ils pas les moyens d'envahir le pays comme l'a fait l'APR en 1990. Mais ils pourraient y opérer des incursions armées de plus en plus fréquentes et profondes et peut-être y entretenir une forme de guérilla. En outre, ils manqueront à l'économie du Rwanda et ils continueront d'absorber, au titre de l'aide humanitaire, des ressources immenses, qui feront défaut à la coopération au développement.

Bien sûr, ce sont là des probabilités, non des certitudes. On peut imaginer - et même espérer - que la communauté internationale organise le retour des réfugiés avec l'appui du gouvernement, de manière qu'ils puissent, en toute sécurité, regagner leurs collines et recouvrer leurs biens. Par exemple, les autorités

compétentes pourraient dresser et publier des listes des suspects recherchés et garantir l'impunité à ceux qui n'y figurent pas.

#### **8.1.1.5. Le contexte international**

Le sort du Rwanda est lié à celui de la région des Grands Lacs. Or cette dernière vient de vivre une nouvelle année de violences et de conflits frontaliers.

Dans le cadre de son mandat, le groupe d'étude ne saurait étudier l'ensemble de ces problèmes. Il doit cependant rappeler que le Burundi, qui a beaucoup d'analogies avec le Rwanda, est, selon maints observateurs, au bord du gouffre. Or une conflagration burundaise risquerait fort de s'étendre au Rwanda ou d'influencer en tout cas la situation de ce pays. C'est, là encore, un important facteur d'imprévisibilité pour l'avenir du Rwanda.

#### **8.1.2. Perspectives économiques**

Dès le début de 1995, Kigali a retrouvé une population aussi nombreuse qu'au début de 1994 et l'activité économique n'y est pas négligeable. L'activité semble beaucoup plus faible dans les autres villes. Dans les campagnes, de vastes régions, surtout dans le sud-ouest, sont fort dépeuplées, et dans tout le pays le repli sur l'autosubsistance semble s'affirmer. Les dépenses d'institutions étrangères (MINUAR, ONG), l'apport de capitaux par les anciens réfugiés et surtout l'aide financière obtenue de partenaires extérieurs sont source de devises, de revenus et de recettes publiques. Ils ont assuré un certain niveau de flux d'échanges et d'activité à Kigali grâce à la restauration des infrastructures par les coopérations étrangères. La production d'électricité a atteint la moitié du niveau d'avant-guerre. Pourtant l'ensemble du pays vit pratiquement d'aide humanitaire.

De l'aide promise lors des Tables rondes, à mi-septembre 1995 252 millions de dollars ont déjà été déboursés. Si les contributions étrangères continuent d'affluer au même rythme elle atteindront 300 à 350 millions de dollars en 1995. Les recettes en devises de l'année seront ainsi plus élevées que jamais dans le passé, malgré le niveau très bas des exportations. Vu l'importance des engagements pris, l'activité économique a des chances d'être soutenue encore pendant un certain temps par l'aide extérieure. Pourtant cette situation ne peut être que transitoire. Au delà, les facteurs déterminants seront:

- la reconstitution du tissu socio-économique, qui est lente à cause d'obstacles juridico-politiques; il semble d'ailleurs que l'urgence de la reconstitution du tissu socio-économique ne soit guère perçue, masquée qu'elle est par les facteurs temporaires de prospérité qui se font sentir à Kigali,
- le rythme auquel le pays peut reprendre ses exportations.

Dans une perspective à trois, voire à cinq ans, on ne peut guère imaginer d'autres exportations que celles dans lesquelles le pays s'est spécialisé dans le passé. Les exportations de thé sont compromises dans les régions où les arbustes n'ont pas été

taillés depuis trop longtemps. En 1995, cinq des dix plantations fonctionnent (production: un tiers de la normale). Pour le café, la restauration des plantations demandera aussi quelques années, mais des récoltes peuvent être obtenues plus rapidement à condition:

- que les collines ne soient pas dépeuplées (la population rurale a diminué de plus de deux millions),
- que le niveau de vie des exploitants soit suffisamment élevé et la situation monétaire suffisamment stable, pour que les besoins d'autosubsistance ne l'emportent pas sur la production pour le marché.

En 1994/95, les exportations de café ont été de 1980 tonnes (27 300 tonnes en 1993/94 et 39 000 tonnes en 1992/93). En 1995/96, la récolte prévue est de 20 000 tonnes, mais la qualité risque d'être faible faute de soins. En 1995, la récolte de thé est prévue à 6000 tonnes, soit 45% du niveau d'avant-guerre.

La reprise des exportations et de la production vivrière pour la ville dépendent donc largement du retour des actuels réfugiés, car les anciens réfugiés de retour au pays sont plus nombreux à se tourner vers la ville que vers la campagne. La reprise rapide de la production agricole est une condition essentielle du maintien de l'économie urbaine. La production vivrière de 1995 est estimée à 60% de celle des années 1989-93 (80% pour la banane).

Dans l'industrie, sur soixante entreprises ayant fait l'objet d'une enquête, vingt-neuf fonctionnent, à 75%. L'emploi est de 30 à 40% du niveau d'avant-guerre.

Les taux d'inflation et de dépréciation de la monnaie (50% d'avril 1994 à septembre 1995) peuvent être des signes avant-coureurs de crise. Le produit national a diminué de 30% de 1989 à 1993 et de 50% de 1993 à 1994; en 1995, il ne semble guère avoir augmenté. Le déficit de la balance des paiements pour 1995 est estimé à 32 millions de dollars malgré l'aide extérieure, chiffre qui sera vraisemblablement dépassé. Si la crise qui menace devient sérieuse, le repli sur l'autosubsistance en sera renforcé et l'activité risque de s'effondrer à Kigali.

En général règne un climat d'attente; certains anciens réfugiés revenus au Rwanda sont déjà repartis; beaucoup d'autres gardent un pied à l'extérieur; ceux qui restent sont souvent induits à le faire par la difficulté de la situation au Burundi et au Zaïre; pourtant d'aucuns sont très motivés à relever le pays.

La restauration des infrastructures nécessaires ne pose plus de graves problèmes; mais l'aide à la reconstruction est largement concentrée à Kigali. La reprise des productions est davantage conditionnée:

- par le degré général d'activité,
- par la sécurité juridique (garantie de la propriété, sécurité des transactions),
- par la sécurité personnelle,
- par la qualité des services et de l'administration publics notamment dans la gestion de l'économie.

Quant aux activités de l'Etat, qui souffrent aujourd'hui du manque de recettes et de cadres et du poids de l'armée, elles deviendront de plus en plus déficientes si la reconstitution du tissu socio-économique ne reçoit pas la priorité requise. Les



recettes prévues pour 1995 sont de 19,4 milliards de FRW et les dépenses de 35,7 milliards non compris le service de la dette, qui est de 10,4 milliards; le nombre des agents de l'administration publique est de 22 000 contre 48 000 avant 1990 et celui des militaires de 50 000 contre 7000 avant 1990. Malgré l'aide extérieure, des arriérés de paiement s'accumulent même envers les militaires.

La faculté de l'Etat de mettre en place une collaboration avec des partenaires extérieurs reste techniquement déficiente et devient politiquement problématique dans la mesure où la coupure entre la population et les dirigeants s'approfondit et où le manque de solution politique fait craindre des opérations militaires.

### 8.1.3. Défis pour les coopérations

Il y a dix à vingt ans, le Rwanda apparaissait comme le pays où le cadre institutionnel et le développement général de toute l'économie étaient des plus favorables à la coopération. C'est aujourd'hui un des pays les plus problématiques:

a) De grands efforts ont été déployés par les coopérations pour assurer le fonctionnement de certaines institutions, de certains services publics. Les actions faites en faveur de l'infrastructure ont été bien reçues, mais les autres? Tout ce qui est offert pour restaurer la justice pénale et civile ne semble guère apprécié. D'autres contributions sont compromises par le milieu politique (voir la direction du projet: forêt de Nyungwe).

b) Pour rétablir un certain équilibre social, voire socio-politique, il semble urgent de soutenir les populations rurales dans leurs activités économiques, leur organisation, leurs initiatives et de faciliter la réintégration sur leur colline à ceux qui s'entassaient sans pouvoir assurer leur subsistance.

c) Pour faire redémarrer l'activité économique, il peut être illusoire de se fonder sur la prospérité passagère de Kigali (la tentative de réouverture de Ruliba l'a montré; ch. 4.2.8.1). C'est l'artisanat proche de l'agriculture, assez peu soutenu pendant les décennies de croissance, qui apparaît comme le lieu le plus favorable à une intervention en faveur d'une restructuration de circuits économiques viables.

d) Le niveau prévisible des exportations et la lenteur inévitable du redémarrage de projets de développement dans un tel contexte socio-économique et institutionnel n'assureront pas nécessairement les flux nécessaires au fonctionnement de l'économie urbaine et au financement du budget de l'Etat. Quels projets, quel soutien aux finances publiques après la récente levée de l'embargo sur les armes? Des intérêts stratégiques et/ou la crainte d'une catastrophe semblent à l'origine d'un important soutien financier de l'étranger. Une politique commune des partenaires extérieurs ne serait-elle pas préférable?

e) Les projets de développement, tels qu'ils sont habituellement pensés, impliquent une certaine base sociale, économique et juridique. Elle est manifestement très déficiente. Un interlocuteur rwandais a dit au groupe d'étude: "Il faut d'abord

redonner confiance aux populations." Comment contribuer à cette reconstitution du tissu social?

f) Le défi précédent est aggravé par les terribles traumatismes psychiques qui atteignent presque toute la population. Comment contribuer à l'en libérer après que cette tragédie a réveillé dans la conscience collective des démons et des craintes très anciens et profondément ancrés?

g) Les populations masculines étant décimées ou écartées des responsabilités et les femmes faisant preuve d'un remarquable dynamisme, s'organisant parfois à grande échelle et de manière bien structurée, leurs associations offrent une opportunité exceptionnelle de soutien à la population à travers ces temps troublés; mais les coopérations ne sont guère engagées à leur côté.

h) Il est urgent de sauvegarder et de rétablir un certain ordre institutionnel pour éviter le chaos, qu'aggraverait la présence de 50 000 soldats dispersés dans les campagnes et les pressions aux frontières. Mais non seulement la classe politique est coupée de la population, mais encore le pouvoir passe aux mains d'un groupe restreint proche de l'armée et l'équilibre politique proclamé il y a un an devient illusoire. A quel ordre institutionnel concourir, et comment?

i) Comment favoriser un certain "pluralisme consensuel", comme le suggérait un interlocuteur rwandais? Comment reconstituer à partir des bases sociales une légitimité à un pouvoir politique? Ou comment progresser en son absence?

j) La question s'est souvent posée de travailler dans les pays où les coopérations ne pouvaient soutenir un pouvoir politique totalitaire ou en conflit. La réponse était: agir pour le peuple sans apporter de soutien au gouvernement. Les actions possibles dans cette perspective sont surtout des actions d'urgence; des projets plus importants se heurtent à la déficience des services de l'Etat.

## **8.2. Perspectives à plus long terme**

Pour aborder les perspectives à plus long terme, force est de se référer aux données les plus fondamentales du pays, au delà de la conjoncture économique ou politique. Vu la situation de crise actuelle, c'est à partir de la situation antérieure qu'il convient de dégager les contraintes qui, à long terme, conditionnent le développement du pays et le rôle des coopérations. Les contraintes techno-économiques étant plus constantes que les contraintes socio-politiques - qui peuvent être dans quelques années très différentes d'aujourd'hui - ce sont elles qui constituent la base principale de ces perspectives à plus long terme.

### **8.2.1. Les contraintes**

Si l'on imagine l'ordre politique et social restauré et l'absence d'obstacles conjoncturels au développement, quelles sont les perspectives de l'économie

rwandaise? En 1976 déjà, la Banque mondiale, s'interrogeant sur les perspectives d'avenir du pays, écrivait: "Rwanda's future development has few alternatives, if any." Les contraintes apparaissent aujourd'hui plus importantes qu'alors. Il ne s'agit pas tant de choisir entre diverses orientations de développement, mais d'en trouver une qui soit viable.

Première donnée: la population rwandaise, d'environ sept millions de personnes avec un taux de croissance démographique élevé, vit dans un espace géographique restreint. La région des Grands Lacs comprend une vingtaine de millions d'habitants et elle est entourée de vastes zones de forêt ou de savane très peu peuplées; le premier port est à 1750 km du Rwanda.

Deuxième donnée: le plein emploi d'une telle population implique un tissu socio-économique bien différent de celui du passé (le sous-emploi était de 30%) et une proportion de cadres beaucoup plus élevée.

Troisième donnée: l'utilisation des sols a été poussée à son extrême limite. Les problèmes d'érosion et de baisse de productivité sont graves, mais un important travail d'innovation technique permettrait d'accroître la production agricole de 50 à 100% au maximum. Cela implique non seulement recherches et diffusion de techniques, semences améliorées, etc, mais aussi changement des structures socio-économiques: localisation des cultures dans les régions qui leur sont les plus favorables (notamment pour la banane), production pour la vente et achat de nourriture, dimension appropriée des exploitations, etc.

Quatrième donnée: l'éloignement du marché mondial peut être exprimé par un chiffre: le transport d'une tonne à (ou: de) la mer coûte 300 dollars. Cela exclut de nombreuses activités impliquant des exportations ou importations pondéreuses. Cela rend l'entretien des équipements difficile et onéreux. Cela exclut une forte intégration à l'économie mondiale à la manière de certaines régions asiatiques, ainsi que le type d'industrialisation qu'elles ont pratiqué. Même si certaines productions pouvaient supporter un tel surcoût, comment dans une économie mondiale qui se libéralise espérer qu'elles ne se situeront pas de préférence ailleurs?

Cinquième donnée: le modèle de fonctionnement de l'économie développé de 1962 à 1989 est moins invalidé par la mondialisation de l'économie que dans d'autres régions d'Afrique. En effet, la distance à la mer permet, à partir d'une économie à dominante agricole, d'entretenir un réseau d'activités urbaines et industrielles en valorisant les complémentarités locales: les flux internes ne sont pas constamment menacés d'être rompus par des importations plus compétitives même sans utiliser constamment les technologies de pointe. Il n'en est pas moins vrai que les limites d'un développement sur ce modèle sont très restreintes.

Sixième donnée: avec les technologies actuelles, le modèle de fonctionnement évoqué au point précédent reste relativement boiteux et inefficace si les circuits économiques locaux ne sont pas intégrés au niveau de la région des Grands Lacs (aussi bien du point de vue de la recherche et de la diffusion de techniques agricoles que des échanges intersectoriels, des services à la production et des marchés de consommation). Par ailleurs, au niveau socio-politique également, la stabilité dans la

région ne peut être recherchée pays par pays. Les solidarités et interdépendances sont aujourd'hui trop fortes pour ne pas imposer une approche régionale.

Septième donnée: Le modèle de fonctionnement évoqué dans les deux points précédents n'assure qu'un niveau de revenu et d'industrialisation relativement faible. Pour atteindre un niveau plus élevé suffit-il - comme le suggère le programme d'ajustement structurel - d'assainir la situation "macro-économique" et d'augmenter l'efficacité du secteur des exportations, notamment par la libéralisation? Ou faut-il davantage? Les exportations joueront un rôle moteur; une certaine diversification est possible au niveau des ressources, mais les forces du marché seront-elles suffisantes? De plus en plus, à l'échelle mondiale, plus que les avantages naturels relatifs ce sont les externalités qui comptent, c'est-à-dire le contexte économique constitué d'activités complémentaires et parallèles, de services à la production, d'approvisionnement, de marché du travail, de cadre juridique, de culture industrielle, etc. En d'autres termes, il faut que se constitue un pôle dans un certain domaine pour que des filières ou réseaux d'activités se développent. Dans les pays industrialisés, les pouvoirs publics sont très actifs pour la constitution de tels pôles. Il ne semble pas que le Rwanda puisse se dispenser d'une telle politique s'il veut dépasser le niveau d'industrialisation acquis antérieurement.

Huitième donnée: Si le Rwanda a dû faire face à une densité de population très élevée, il doit assumer aujourd'hui une population décimée par la guerre et les massacres et il risque d'affronter demain les ravages du sida. L'étendue actuelle de la séro-positivité, que les violences et les déplacements de populations n'ont fait qu'accroître, fait craindre pour demain un problème social et démographique dont on ignore encore l'ampleur.

### **8.2.2. Défis pour les coopérations**

C'est à partir de ces données que la coopération extérieure peut être pensée pour le long terme. Certains principes directeurs semblent s'imposer:

a) Pour dépasser le niveau de développement atteint avant la guerre, des actions ponctuelles en faveur de tel ou tel secteur ne peuvent avoir que des effets limités, qui risquent de plafonner sans embrayer sur une dynamique générale.

b) Les contraintes étant très fortes, seule une action bien coordonnée en vue de faire émerger des opportunités nouvelles sur une base d'externalités focalisées dans des domaines spécifiques permet de constituer une économie urbaine viable et de moderniser l'agriculture.

c) L'aide aux plus démunis a des effets palliatifs et correctifs importants; elle permet de lutter contre la marginalisation qu'entraîne aujourd'hui la croissance, mais dans le contexte d'avenir envisagé elle ne concourt pas à rendre la croissance possible. La croissance au delà du niveau atteint antérieurement implique des restructurations sociales, des inégalités qu'il convient de gérer au mieux. Certes, la perspective d'aider les groupes les plus dynamiques afin qu'ils créent des opportunités nouvelles pour les groupes défavorisés pose un problème éthique,

surtout lorsque les premiers s'enrichissent autant par l'affairisme que par la production.

d) La poursuite de l'autosuffisance alimentaire, qui même dans le quatrième plan est restée le premier objectif, ne peut conduire qu'à l'impasse si elle est poursuivie de manière trop directe: il ne suffit pas de produire plus de nourriture, il importe de changer les structures socio-économiques.

e) Pour assurer la complémentarité requise entre agriculture et industrie, la production manufacturière artisanale peut jouer un rôle plus grand que les entreprises industrielles jusqu'à ce qu'une modernisation importante de l'agriculture ait eu lieu.

f) En Afrique, la Banque mondiale, et l'idéologie dominante, qui est largement partagée par les décideurs politiques et économiques occidentaux, visent à imposer une nouvelle approche du développement fondée sur:

- le libéralisme,
- l'intégration dans l'économie mondiale,
- le retrait de l'Etat de toute activité économique.

Dans la période de croissance passée, la Banque mondiale imposait des plans de développement et la création d'entreprises paraétatiques. Aujourd'hui, elle réduit le rôle de l'Etat à l'infrastructure et sa propre intervention à la création de conditions d'activité favorables. Elle compte sur l'initiative privée pour assurer le développement des productions. Les coopérations bilatérales ont donc une responsabilité accrue dans le soutien du secteur productif plutôt que dans l'encadrement institutionnel et les services publics.

g) Vu l'aide dont il a bénéficié, le Rwanda est bien pourvu en infrastructures, surtout comparativement au faible niveau de développement des productions. Ce déséquilibre pèse sur l'économie autant qu'il crée des conditions favorables. C'est une raison de plus pour que l'aide bilatérale converge vers des innovations coordonnées dans le secteur productif.

Compte tenu des contraintes fondamentales de l'économie rwandaise, son intégration dans l'économie mondiale telle que la prévoit le programme d'ajustement structurel risque de conduire à:

- un secteur d'exportation restreint qui, vu l'extension des cultures industrielles en Asie, n'apportera plus les surplus qui ont fait fonctionner l'économie dans le passé,
- une économie rurale de quasi-autosubsistance et
- une économie urbaine très modeste que protège la distance à la mer.

Cette structuration risque de s'imposer de manière durable. Seule, la coordination ciblée des coopérations permettra d'en sortir. Mais cela pourrait exiger de ces coopérations des modes de fonctionnement nouveaux:

- plutôt que l'infrastructure soutenir la production, en particulier celle de nouvelles productions pour l'exportation,
- le faire en collaboration avec le secteur privé plutôt qu'avec l'Etat,
- intéresser le secteur privé étranger à participer et à créer des liens,

- viser la mise en place de réseaux, de pôles d'activité plutôt que des productions particulières,
- soutenir les activités qui créent des flux d'échanges, soit entre secteurs, soit à destination de l'étranger, plutôt que des activités d'autosubsistance,
- travailler à l'échelon régional (Grands Lacs) plutôt qu'à l'échelon national, tout en évitant que l'action soit tributaire d'accords interétatiques,
- pour surmonter la rigidité des structures, coordonner les efforts non seulement pour éviter le lancement de projets concurrents, comme autrefois, mais en travaillant à la complémentarité des actions entreprises.

Comme la transformation des structures socio-économiques ne peut se réaliser efficacement que dans un contexte institutionnel favorable, il importe que les coopérations étrangères ne jouent plus sur la dépendance à leur égard qui vient de la faiblesse des gouvernements, mais concourent à renforcer les structures socio-politiques à la base et la sécurité juridique.

## **9. Suggestions pour l'avenir**

### **9.1 Coopération avec le Rwanda**

#### **9.1.1. Situation actuelle**

Une année et demie après le début du génocide, le Rwanda se trouve dans une situation extrêmement difficile; celle-ci a été décrite en détail au chapitre précédent. Aucune solution n'est en vue pour les questions les plus lancinantes. Ce qui peut être dit concernant le pays s'applique également à son gouvernement. Les services publics ne fonctionnent que de façon rudimentaire. Quantité de mécanismes politiques sont grippés. Le gouvernement minoritaire de Kigali n'a pas de base politique sur laquelle s'appuyer, de sorte que la primauté de l'armée sur la politique est devenue toujours plus évidente durant l'année écoulée. On ne parle plus guère de réconciliation et de reconstruction. Il n'a jamais été vraiment question de démocratiser le pays. Car la minorité tutsi actuellement au pouvoir ne serait-elle pas à nouveau exposée au pire? Mais tout système politique devra offrir la sécurité individuelle et collective à cette minorité. En ce moment, la situation politique paraît effectivement dénuée d'espoir du fait que la liberté d'action dont dispose le gouvernement est très étroite. Il ne faut pas compter sur de grands changements de situation ces prochains temps - les gens informés parlent de cinq ans.

Tel est l'éclairage sous lequel il convient d'envisager la continuation de la coopération suisse au Rwanda. Le groupe d'étude récapitule ses réflexions sur ce sujet en quelques points dont la teneur doit également beaucoup à ses entretiens. Il les présente sous forme d'observations et de recommandations; s'il existait des recettes toutes faites, elles auraient déjà été proposées entre temps.

#### **9.1.2. Perspectives et options**

a) Il est hors de question de se retirer du Rwanda dans la phase actuelle. La Coopération suisse a déjà donné corps à cette attitude en passant de l'assistance technique à l'aide humanitaire. En restant sur place on peut vraiment aider et soutenir la population traumatisée et terrifiée. C'est l'aspect qui prédomine après plus de trente ans de coopération à la base avec cette population. De plus, l'opinion mondiale ne comprendrait jamais que la Suisse humanitaire abandonne un pays dont la situation est à ce point catastrophique. Les autres pays donateurs ne s'en vont pas; la Suisse doit apprendre à surmonter sa déception. Il s'agit donc d'assurer la présence helvétique. Seuls ceux qui restent dans le pays pourront exercer une influence positive sur son évolution future. Il serait faux de quitter maintenant le Rwanda si la

Suisse entend poursuivre à long terme sa coopération avec ce pays. L'appui financier devrait être maintenu pour le moins au même niveau, car les besoins ont encore augmenté.

b) Actuellement, la Suisse a suspendu son travail de coopération et reporté son soutien sur le domaine humanitaire. Songeons cependant qu'il n'y a pas de limite franche entre coopération au développement et aide humanitaire. Cela revient à dire que quand un pays se trouve confronté à une telle situation de détresse, certains projets humanitaires pourraient également relever de la coopération. C'est dans cet esprit que des appuis ont été accordés à différents projets dans le courant de l'année dernière: on a notamment versé une contribution au PNUD en vue d'améliorer les conditions de vie dans les prisons, une autre à l'ONG Réseau des citoyens pour former des inspecteurs de police judiciaire, et financé un séminaire du Ministère de l'information sur le thème de la réconciliation nationale. Il convient de mentionner aussi une participation à l'activité du CICR au Rwanda. Ces mesures témoignent d'une aide humanitaire judicieusement adaptée aux circonstances.

c) La question se pose pour la Suisse de savoir quelle doivent être dans leurs grandes lignes ses relations avec le gouvernement rwandais. La coopération au développement proprement dite ne peut avoir des résultats que dans une situation relativement stable. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. Il n'est donc pas question pour le moment d'élaborer un nouveau programme par pays (le dernier date de l'année 1987); remarquons d'ailleurs qu'il avait déjà été repoussé de deux ans sous l'ancien régime. De même, la reconduction générale des contrats arrivant à expiration n'est pas à l'ordre du jour. Des accords ponctuels de coopération au développement sont par contre envisageables si les projets en question représentent une aide directe à la population et si le gouvernement n'y fait pas obstacle.

Il sera important de suivre désormais avec attention l'évolution politique du Rwanda. Même si c'est actuellement l'inquiétude qui domine vis-à-vis de cette politique, du fait que les signes d'ouverture à la réconciliation et de reconstruction ont régressé par rapport au début de l'année dernière, on ne peut exclure que le gouvernement s'attaquera bientôt plus résolument aux problèmes qui accablent le pays. Ce premier pas vers l'application du principe de bonne gestion des affaires publiques mériterait déjà la considération et un soutien approprié. Il ne faut pas compter sur de véritables efforts de démocratisation du régime actuel. Rappelons-nous ici la pression exercée par les pays donateurs sur le gouvernement Habyarimana, alors que celui-ci était déjà assailli de toutes parts; et reconnaissons rétrospectivement que les effets de cette pression n'ont pas été positifs. La présence des pays donateurs et des organisations internationales devrait en revanche contribuer à une certaine sécurité de la population locale, et la protéger d'empiètements arbitraires. Des interventions - de la Suisse notamment - pour faire respecter les droits de l'homme seraient alors indispensables.

d) Il faut bien se rendre compte que le Rwanda ne saurait survivre sans aide extérieure. Lorsqu'on se demande s'il convient de poursuivre la coopération au développement, le critère déterminant est ce qu'elle apporte à la population. La Coopération suisse travaillait à la base, et le peuple bénéficiait directement des



projets qu'elle appuyait. Le programme par pays 1987 a d'ailleurs apporté un tournant décisif en matière d'implication de la base dans les projets durant les dernières années du gouvernement Habyarimana. Cela devrait permettre d'analyser en connaissance de cause ce que les projets subsistants - notamment Banques populaires, briqueterie de Ruliba, ou diverses activités dans la préfecture de Kibuye - pourraient apporter aujourd'hui à la population dénuée de tout. Comme l'utilité de ces projets n'est pas une question de régime politique, le groupe d'étude est d'avis que rien n'empêche de les poursuivre si le gouvernement est disposé à ne pas mettre d'entraves aux institutions concernées et si la garantie est donnée que la Suisse pourra veiller à une gestion correcte. La sauvegarde de la forêt naturelle de Nyungwe, par exemple, n'a rien à voir avec le soutien du régime actuel, mais sert d'une manière très générale l'avenir du pays. La Coopération suisse a systématiquement encouragé l'esprit coopératif; dans les dernières années elle a axé plus particulièrement son action sur la société civile, sur les particuliers et leurs groupements. En reprenant ces activités elle contribue à redonner vie à la communauté dans ce pays traumatisé. Il est vrai que le gouvernement suit ce réveil avec quelque réserve; mais s'il ne s'y oppose pas, et il n'a aucune raison de le faire, la Suisse devrait s'engager en faveur de ce mouvement. Comme les projets suisses sont dans l'ensemble - ainsi qu'on l'a montré plus haut - restés dans un état tel que leur poursuite est envisageable, il faudrait dans toute la mesure du possible ne pas les abandonner. Les interlocuteurs du groupe d'étude sont eux aussi d'avis que les projets suisses ne sont pas compromis par les relations que la Suisse avait avec le gouvernement Habyarimana. Si l'on voulait attendre pour démarrer que le passé soit définitivement surmonté, le temps perdu serait impossible à rattraper.

Le Rwanda offre en principe un vaste champ de nouveaux projets possibles, lesquels devront surtout aider à reconstruire ce pays confronté à de graves problèmes non résolus. Peu importe, à ce stade, que ces projets doivent être considérés comme de l'aide humanitaire ou comme une véritable coopération au développement. Parmi les questions non résolues on compte en particulier toute la problématique des réfugiés, la faiblesse de l'administration civile et le marasme du pouvoir judiciaire. Quelques pays et organisations internationales ont concentré entre temps leur coopération dans les domaines administratif et judiciaire. Quant à la coopération suisse, il est dans sa nature de se consacrer à la base. Et la situation des femmes pourrait donner lieu ici à de nouvelles idées de projets. Les femmes constituent actuellement l'ossature de la société rwandaise. Deux tiers des ménages sont aujourd'hui dirigés par des femmes, alors que celles-ci sont confrontées à une législation sur les successions et la propriété qui les désavantage et les bloque dans leurs activités. La Suisse pourrait proposer ici des projets originaux. Le groupe d'étude a rencontré au Rwanda des dirigeantes d'organisations féminines qui travaillent avec un dévouement admirable à la reconstruction du pays. Il faudrait en outre réfléchir à plus long terme. Le problème démographique requiert une stratégie appropriée. On pourrait envisager, côté suisse, un plan stratégique visant à créer des emplois en dehors de l'agriculture; il deviendrait opérationnel le moment venu. Si le gouvernement entre en matière sur des projets favorables aux intérêts du pays et de sa population, il n'y a aucune raison que la coopération suisse s'abstienne de les soutenir. Tout cela ne peut en fin de compte que servir le processus de réconciliation

et de reconstruction, dont seuls les esprits les plus généreux du pays se préoccupent actuellement.

e) On parviendra plus aisément à promouvoir une évolution bénéfique pour le Rwanda si les pays donateurs adoptent une attitude commune envers le gouvernement rwandais. La Suisse peut se manifester activement dans le domaine de la coordination. Il est particulièrement important que les pays donateurs ne soient pas les acteurs ou les enjeux de manoeuvres qui les divisent.

f) Les relations avec le Rwanda ne doivent pas se limiter à l'échelon de la Coopération suisse. Il est indispensable de multiplier les efforts politiques. Dans les pays de concentration surtout, on ne peut plus se contenter aujourd'hui d'une coopération technique sans dialogue politique, avec les contacts que cela suppose entre responsables gouvernementaux. C'est le seul moyen de déclencher les synergies nécessaires. On peut prétendre que durant les années qui ont immédiatement précédé le génocide, le travail politique a été pratiquement abandonné aux mains de la Coopération suisse, alors que cette tâche n'est pas de son ressort. Le groupe d'étude n'a pas décelé l'existence d'une politique cohérente à l'égard du Rwanda ces dernières années. On peut se demander par exemple si une analyse politique minutieuse n'aurait pas mis en lumière les conséquences imprévisibles des exigences de démocratisation et de multipartisme formulées entre autres par la Coopération suisse à l'égard du gouvernement Habyarimana.

Ses trois décennies de présence font de la Suisse un partenaire important du développement rwandais. Sa neutralité et l'absence de passé colonial lui valent en outre une grande considération. Elle devrait mieux faire valoir ces atouts sur le plan politique et les exploiter à chaque occasion importante. Les interlocuteurs du groupe d'étude sont unanimes sur ce point. Une Rwandaise l'exprime clairement: "La Suisse peut jouer un rôle très important de médiation dans ce pays." Cette dimension politique s'impose aussi parce qu'il faut considérer le Rwanda dans le contexte des pays qui l'entourent. La solution politique, pour le Rwanda, sera nécessairement régionale. Le groupe d'étude observe à cet égard avec quelque inquiétude que la Suisse réduit sa représentation diplomatique en Afrique.

En **conclusion**, le groupe d'étude estime que la Suisse ne saurait se retirer du Rwanda. La population a plus que jamais, besoin de son aide.

La plupart des projets qui ont été suspendus pourraient être réactivés sans difficulté majeure. Cependant, une telle décision ne devrait pas être prise globalement et sans autre examen. La Coopération suisse a maintenant l'occasion d'évaluer chaque projet, non seulement pour lui-même, mais aussi dans la perspective de son impact sur le développement général du pays. Ce faisant, elle devrait poursuivre sa politique de soutien direct à la population, en l'aidant autant que possible dans la réalisation de ses propres initiatives. Il faudrait d'autre part que, dans le cadre des accords à conclure avec le gouvernement rwandais, il soit garanti que les projets pourront être développés et les réalisations utilisées avec l'autonomie nécessaire. De toute façon, la coopération ne pourra être efficace - surtout sur le long terme - que si elle se développe dans un contexte où est assurée la sécurité de la population, celle des personnes comme celle des biens.

Pour l'instant, le plus urgent est sans doute la restauration des structures de l'Etat, en particulier celle de la justice. Tant que celle-ci n'est pas rétablie, le retour des réfugiés reste fort aléatoire. Or la solution de ce dernier problème est indispensable pour la stabilité du pays, la réconciliation, et le développement de l'économie. La Coopération suisse devrait donc, avec les autres, vouer une attention spéciale à ces questions et entreprendre de poursuivre les actions nécessaires à leur solution.

D'autre part, il est plus que jamais nécessaire d'assurer une forte coordination entre les coopérations et les autres organisations qui, actuellement, s'activent au Rwanda. La Coopération suisse devrait s'y employer dans toute la mesure de ses moyens.

Sur le plan politique, la Suisse continue certainement d'être prête à contribuer à toute action tendant à apaiser les antagonismes, à restaurer la confiance et, de façon générale, à établir une politique qui permette à la population de vivre et de travailler normalement.

Enfin, toutes les actions devraient être entreprises non seulement dans la perspective du pays lui-même, mais dans celle de la région des Grands Lacs. On connaît notamment les répercussions que peuvent avoir sur le Rwanda les événements qui se passent au Burundi et inversement.

## **9.2. La coopération en général. Quelques réflexions**

Le groupe d'étude a enfin la tâche de faire part, le cas échéant, de ses réflexions sur la coopération au développement en général. Il ne saurait s'agir, bien sûr, d'un examen complet. Une telle étude exigerait des enquêtes et des réflexions approfondies qui porteraient sur l'ensemble de la coopération suisse, de la conception jusqu'à l'exécution sur le terrain. Cela dépasserait largement les possibilités et le mandat du groupe d'étude. De même, il ne saurait se prononcer sur la politique africaine de la Confédération. Il se bornera donc à relever quelques constatations et réflexions ponctuelles qu'il a faites en examinant la coopération au développement du Rwanda et qui pourraient avoir un intérêt plus général.

a) Le groupe d'étude s'est étonné de n'avoir trouvé que peu de rapports d'évaluation dans les dossiers de la Coopération suisse. Quelques collaborateurs de ce service ont répondu qu'il regardait vers l'avenir plutôt que vers le passé. Cette explication est un peu courte. La plupart des projets de la Coopération suisse sont, avec raison, de longue haleine. Or il est nécessaire de ne pas les poursuivre sans les soumettre en cours d'exécution à des examens critiques, d'apprécier ce qui a été fait et de réorienter les projets ou d'y mettre fin s'ils se révèlent inadéquats ou inadaptés à de nouvelles circonstances. Cela exige des évaluations périodiques. De même, lorsqu'un projet est réalisé, une évaluation finale permet d'en rendre compte aux autorités de contrôle et d'en tirer d'utiles enseignements pour l'activité ultérieure de la Coopération suisse. Le groupe d'étude est heureux de noter qu'une sensible amélioration est actuellement en cours. Il a constaté cependant l'absence d'une

évaluation globale qui permettrait un examen de la contribution des différents projets à la dynamique de développement de l'ensemble du pays.

b) Le groupe d'étude a rencontré beaucoup de difficultés dans la recherche de documentation à la Coopération suisse. Les dossiers et les archives sont dispersés et touffus. En outre, on y trouve peu de documents synthétiques, sauf peut-être pour les dernières années. Il s'est ainsi révélé difficile de reconstruire le cheminement de certains projets. La Coopération suisse pourrait, à cet égard, s'inspirer de la pratique d'Intercoopération, dont les dossiers sont beaucoup plus accessibles.

c) Il a semblé au groupe d'étude que les coopérants avaient parfois tendance à ne voir que la tâche à laquelle ils étaient affectés et son succès, comme s'il s'agissait d'une entreprise individuelle, sans considérer suffisamment son intégration dans le développement général du pays.

d) Il a aussi eu l'impression que, si les coopérants suisses assumaient leur tâche avec compétence et dévouement, tous n'étaient pas très bien instruits de la mentalité et de la culture du pays. Quant aux coordinateurs, ils n'œuvraient généralement au Rwanda que pendant une période relativement courte. Sans doute est-il nécessaire qu'ils gardent une vue générale de la coopération et puissent profiter d'expériences faites dans d'autres régions du monde. Mais ils doivent aussi avoir le temps d'acquérir une bonne connaissance de la population et de ses besoins. Une durée de cinq à sept ans paraît adéquate. En ce qui concerne les fonctionnaires chargés, à Berne, de telle ou telle région, il serait utile qu'ils la connaissent bien pour y avoir travaillé.

e) On se demande fréquemment si la préférence doit être donnée à la coopération bilatérale ou à la coopération multilatérale. Il y a certes souvent des situations où celle-ci est indispensable, par exemple si l'on a affaire à des projets particulièrement coûteux. Cependant, le groupe d'étude estime qu'en général, il faut recourir de préférence à la coopération bilatérale. L'exemple du Rwanda lui a montré en effet qu'elle est plus souple et plus proche du pays et de ses habitants. En outre, elle est mieux perçue de la population suisse, qui voit plus concrètement l'affectation des ressources destinées à la coopération et les résultats de cette dernière.

f) Un autre phénomène est également apparu au groupe d'étude: c'est, d'une part, l'impérieuse nécessité de coordonner avec le gouvernement du pays concerné l'action des organisations intergouvernementales, des Etats donateurs et des ONG, de chercher à développer une vision commune du développement du pays, compte tenu de la croissance démographique; c'est, d'autre part, la difficulté de réaliser cette coordination. On a observé, à certaines périodes, une véritable concurrence entre les divers donateurs, concurrence sur laquelle jouent parfois les autorités du pays récipiendaire. Inversement, les gouvernements désireux d'assurer une bonne coordination ne sont pas toujours en mesure de le faire, faute de personnel qualifié. Même si la Confédération n'est pas le principal donateur, elle n'en doit pas moins faire tout ce qui est en son pouvoir pour contribuer à une meilleure coordination. Par ce terme, on n'entend du reste pas seulement une bonne information réciproque, mais surtout une articulation des divers projets de manière qu'ils se complètent les uns les autres et entraînent de fécondes synergies.

g) Le développement d'un pays demande parfois un autre type d'appui que celui que peut offrir une administration publique. La coopération pourrait développer davantage le partenariat entre entreprises ou autres organismes, qu'il s'agisse d'entreprises de la même branche qui pourraient utilement combiner certaines de leurs activités ou d'entreprises complémentaires.

h) La coopération au développement n'a guère intégré, jusqu'ici, le problème des déplacés et des réfugiés. C'est pourtant une question importante. D'une part, ces personnes, au nombre d'une vingtaine de millions en Afrique, sont des agents potentiels de production comme tout individu en âge de travailler. En outre, leur entretien coûte à la communauté internationale, au titre de l'aide humanitaire, des montants gigantesques, qui ne sont plus disponibles pour la coopération au développement. On ne saurait oublier, enfin, le drame humain que constitue pour chaque réfugié l'obligation de vivre dans cette condition précaire, le fait de manquer de liberté et de ne pas pouvoir assurer lui-même son entretien et celui de sa famille. Enfin, les réfugiés, surtout s'ils sont rassemblés en grand nombre, constituent de graves sources de déstabilisation et de conflit.

i) La Banque mondiale travaille au rééchelonnement voire à la remise des dettes dues aux autres bailleurs de fonds. Mais ses propres créances doivent inexorablement être remboursées. Forte de la position qu'elle occupe maintenant dans cet organisme, la Suisse pourrait, avec d'autres bailleurs de fonds, agir pour qu'il renonce à ce privilège. Celui-ci est en effet contesté depuis des décennies et un rapport (Wapenhans), demandé par la Banque mondiale elle-même, le dénonce comme une cause d'inefficacité et d'irresponsabilité dans les opérations de cette institution.

j) Il est également apparu au groupe d'étude que, si la coopération au développement était bien implantée au Rwanda, la relation politique restait quelque peu négligée. Or l'une ne va pas sans l'autre: on ne saurait développer sur la longue durée une coopération efficace sans contacts suffisants avec le gouvernement du pays récipiendaire. Cela suppose la présence d'organes diplomatiques. Le groupe d'étude est naturellement conscient que la Suisse ne saurait avoir des ambassades dans tous les Etats. Mais la présence d'un chargé d'affaires dans chaque pays de concentration favoriserait les nécessaires contacts avec les plus hautes autorités nationales et améliorerait sans doute l'information du DFAE lui-même. Le groupe d'étude a eu l'impression qu'au sujet de la situation politique au Rwanda, le DFAE était mieux renseigné par les canaux de la Coopération suisse que par ceux des organes diplomatiques. Il est également important que la politique d'aide au développement et la politique économique extérieure soient bien coordonnées entre elles.

k) Le drame rwandais a manifesté un autre phénomène dont on a peut-être insuffisamment tenu compte jusqu'ici: c'est que les pays sont interdépendants économiquement et politiquement, surtout s'ils sont voisins. La prospérité de l'un est nécessaire à celle des autres. Les conflits et les conflagrations qui éclatent dans un pays peuvent se répercuter dans d'autres. C'est le cas, par exemple, de la région des Grands Lacs. Pour juger de la situation d'un pays et décider de l'aide qu'on peut lui apporter, il est donc nécessaire d'analyser également la situation des pays voisins.

Souvent, il faudrait même songer non seulement à des pays, mais plutôt à des régions de concentration, quitte à ce que la coopération soit alors limitée à des secteurs plus restreints.

l) Enfin, le groupe d'étude ne peut s'empêcher de mettre le doigt sur un certain nombre d'incohérences dans la politique des pays industrialisés, même si, peut-être, il dépasse ainsi les termes de son mandat. C'est ainsi que, si ces Etats réprouvent hautement la prévarication qui sévit dans beaucoup de pays en développement, ils manquent singulièrement d'énergie pour empêcher les capitaux qui en découlent de se réfugier sur leur territoire. De même, ils fournissent fréquemment des armes dont le coût ruinerait les pays en développement destinataires et qui seront peut-être les instruments de massacres et de destructions auxquels il faudra remédier ensuite par l'aide humanitaire. Il faut relever de plus que les accords du GATT ne tiennent pas suffisamment compte de la nécessité de ressources douanières pour les pays en développement.

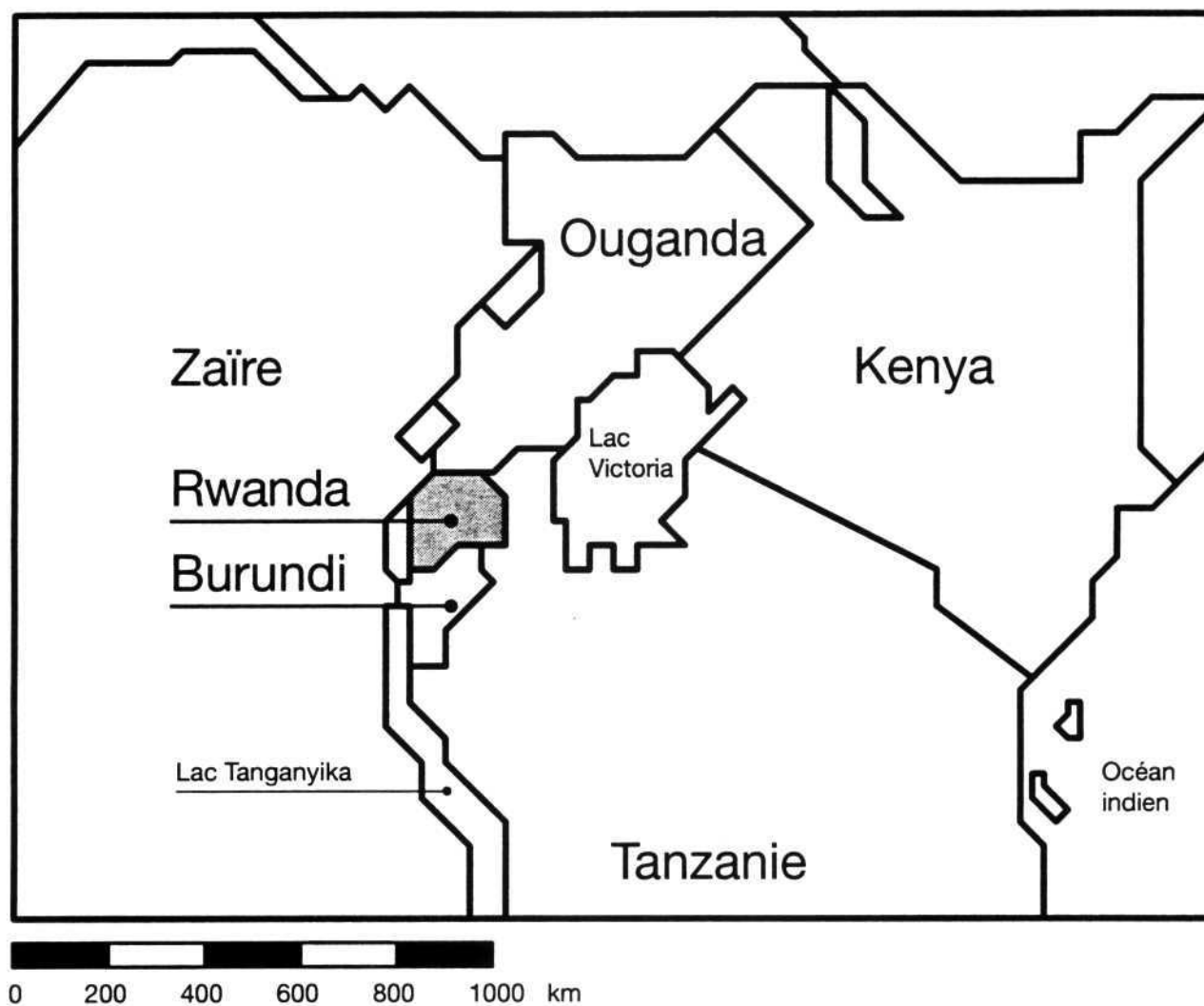
m) Autre constatation: les organisations intergouvernementales, les Etats et les ONG consacrent des ressources gigantesques à l'aide humanitaire, c'est-à-dire, pour l'essentiel, à la survie des populations victimes de conflits. On sait par exemple que les casques bleus coûtent à l'ONU plus que son budget ordinaire. En comparaison avec ces montants, on ne dispose que de moyens dérisoires pour détecter les sources de conflits et prévenir ces derniers ou en atténuer les effets dès le début. Pourtant, de telles actions ne permettraient pas seulement de ménager des sommes colossales affectées à l'aide humanitaire; elles pourraient aussi épargner d'innombrables vies humaines et d'immenses destructions de biens. La Suisse, qui jouit encore d'une bonne audience politique et qui a toujours prôné la médiation et l'arbitrage sur le plan international, pourrait, semble-t-il, être encore plus active dans ce domaine.

Pour revenir à la Coopération suisse, le groupe d'étude tient, à la fin de son rapport, à déclarer que les quelques remarques qui précèdent n'entachent en rien l'impression générale très favorable qu'il a eue de ce service fédéral.

## Liste des annexes

	Page
I. Carte: le Rwanda et son environnement géographique	191
II. Carte: flux migratoires d'avril 1994 à septembre 1995	192
III. Coopération suisse au Rwanda	
III.a Aide publique et privée au Rwanda (1963-1995)	193
III.b Coopération suisse au Rwanda par secteurs (1963-1993)	194
III.c Experten der DEH in Rwanda	195
IV. Programmes des voyages du groupe d'étude	
IV.a Programme du voyage du groupe d'étude au Rwanda	196
IV.b Programme des entretiens à Paris d'une délégation du groupe d'étude	201
IV.c Programme des entretiens à Bruxelles d'une délégation du groupe d'étude	202
V. Liste des personnes entendues	203
VI. Publications et rapports consultés	208
VII. Bibliographie sommaire	210
VIII. Abréviations et sigles	211

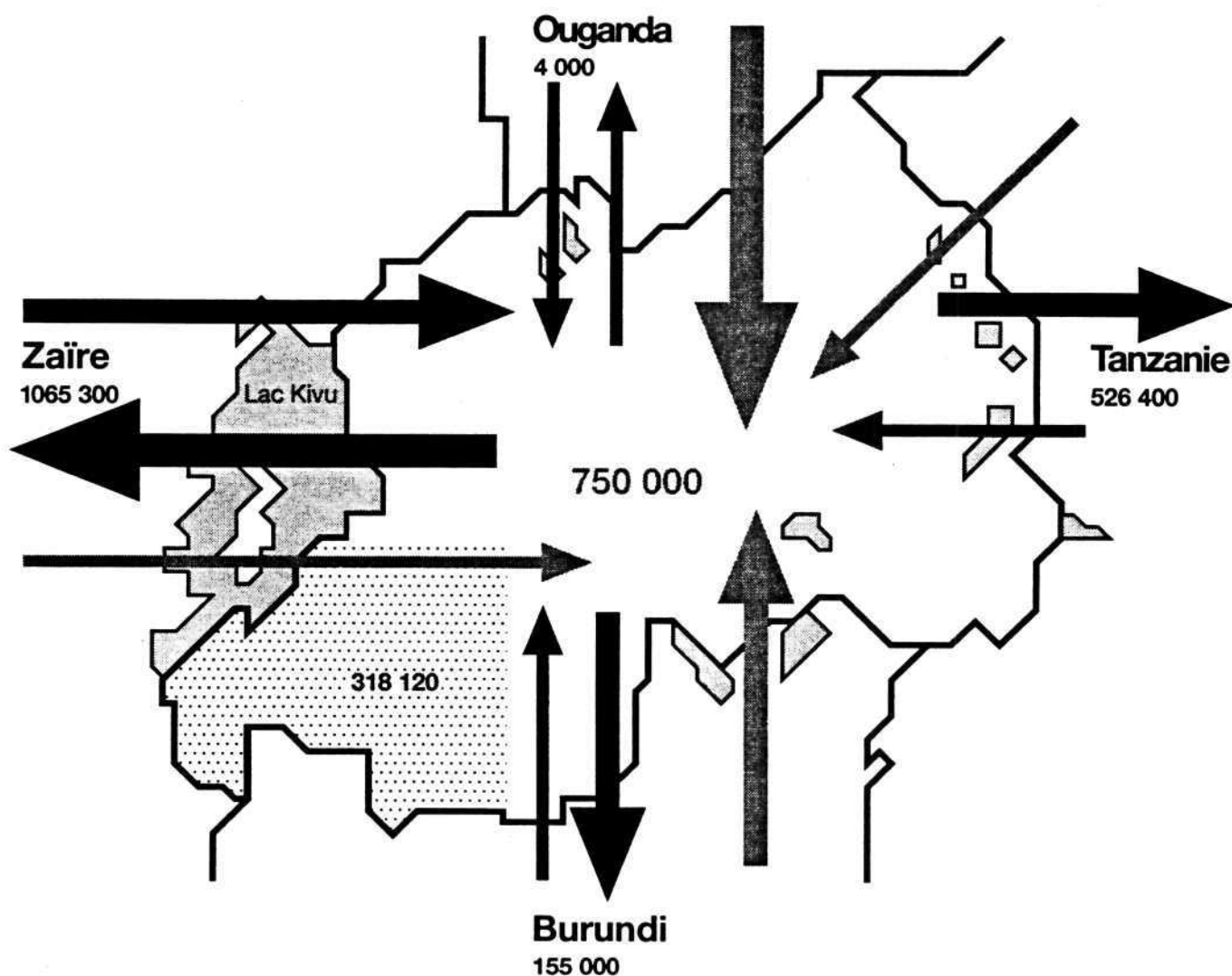
## I. Le Rwanda et son environnement géographique





## II. Flux migratoires d'avril 1994 à septembre 1995

(Source: HCR/OIM)



«Zone Turquoise»: 318 000 déplacés en août 1994.  
Depuis lors 280 000 l'ont quittée.



Retour vers le Rwanda, entre avril 1994 et septembre 1995, de 750 000 des anciens réfugiés qui avaient quitté le pays depuis 1959.



Nouveaux réfugiés depuis le 6 avril 1994: pendant la guerre beaucoup de Rwandais ont quitté le pays et y sont rentrés peu après. Seuls 67 000 sont rentrés entre janvier et septembre 1995. Il reste actuellement quelque 1 750 000 réfugiés rwandais dans les pays voisins.

### III.a Aide publique et privée au Rwanda (1963–1995)

Versements nets en millions de francs suisses

Aide publique					Aide privée
	DDA: Coopéra- tion technique et aide financière	OFAEE: Mesures économiques et commerciales	DDA: Aide huma- nitaire et alimen- taire	Total 1)*	ONG
1963	0.1			0.1	--
1964	1.6			1.6	0.1
1965	2.1			2.1	0.2
1966	2.8			2.8	--
1967	2.9			2.9	0.2
1968	2.6			2.6	0.5
1969	3.3	--	0.4	3.7	0.4
1970	2.7	--	0.5	3.2	0.6
1971	2.9	--	0.8	3.7	0.3
1972	4.6	--	0.8	5.4	0.3
1973	5.3	--	0.6	5.9	0.8
1974	5.1	--	0.2	5.3	0.4
1975	5.1	--	0.5	5.6	0.5
1976	4.3	--	0.8	5.1	0.5
1977	2.5	--	0.9	3.4	1.0
1978	11.2	--	0.5	11.7	0.6
1979	6.8	--	0.5	7.3	0.9
1980	8.4	--	0.3	8.7	0.5
1981	15.1	--	0.1	15.2	0.4
1982	18.7	--	0.1	18.8	0.4
1983	15.1	0.2	0.2	15.5	0.6
1984	15.0	0.6	1.5	17.1	0.4
1985	18.3	0.3	2.0	20.6	0.2
1986	17.9	0.5	0.2	18.6	0.3
1987	13.2	0.6	0.2	14.0	0.4
1988	17.5	0.3	0.9	18.7	0.7
1989	13.3	1.0	0.5	14.8	1.4
1990	12.8	1.0	0.3	14.1	1.3
1991	12.6	10.8	1.0	24.4	0.6
1992	13.7	0.1	5.6	19.4	1.6
1993	19.2	--	10.2	29.4	1.4
1994	9.2	1.3	20.2	30.7	10.5
1995	3.9 2)*	--	19.8 2)*	23.7 2)*	?
<b>Total</b>	<b>289.8</b>	<b>16.7</b>	<b>69.3</b>	<b>375.8</b>	<b>25.4 3)*</b>

1)\* De 1963 à 1968, les données ne comprennent que la coopération technique. Dès 1969, sont également incluses l'aide financière et l'aide humanitaire.

2)\* Estimation

3)\* 1963–1994

### III.b Coopération suisse au Rwanda par secteurs

1963-1993

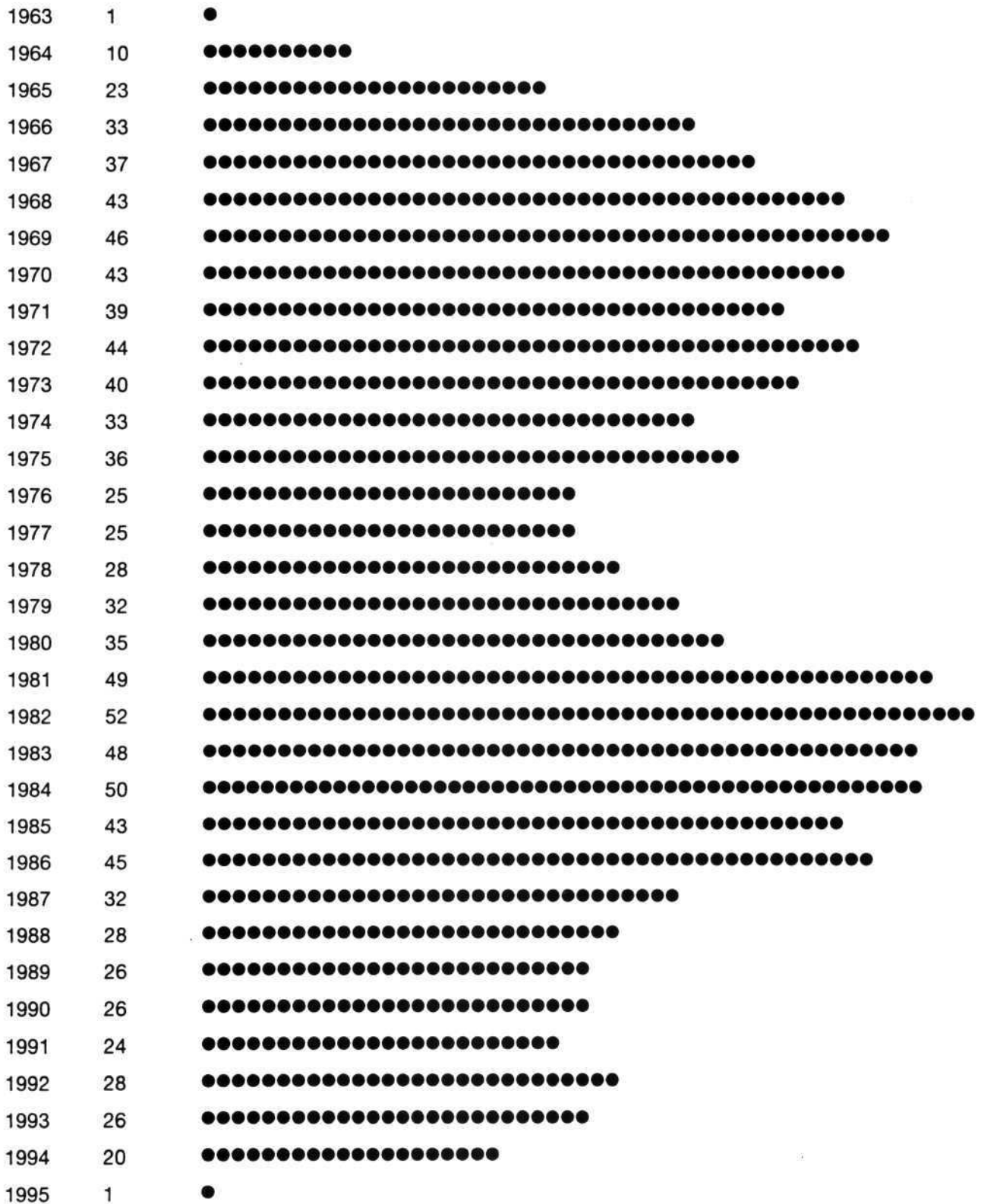
(dépenses de la Confédération, non compris l'aide humanitaire)

		Millions de francs suisses
Trafipro	1963-1986	32,0
Banques populaires	1973-1993	30,1
Centre Iwacu	1980-1993	7,6
<b>Kibuye</b>		
Développement rural et initiatives paysannes	1964-1993	33,6
Ecole agro-forestière	1980-1992	15,7
Projet pilote forestier	1972-1977	26,7
Recherche sur le haricot	1983-1993	10,4
Développement communal	1979-1986 1988-1993	5,7
<b>Forêts</b>		
Forêt de Nyungwe	1986-1993	12,2
Autres	1980-1993	26,8
Infrastructure	1978-1993	26,7
Matériaux de construction	1983-1993	16,3
Artisanat	1971-1993	12,4
Collège officiel de Kigali	1964-1978	5,8
Gestion des importations et promotion des exportations	1983-1992	5,4
Conseiller (à la présidence et fiscal)	1963-1975 1981-1992	4,1
Aide à la balance des paiements	1987-1989 1991	14,0
Autres		6,6
<b>Total</b>		<b>292,1</b>

Source: Henri-Philippe Cart; La Coopération suisse au Rwanda ou les limites de l'aide extérieure

### III.c Experts de la Coopération suisse au Rwanda

Experts au Rwanda payés par la DDA, indépendamment de la durée de leur séjour, collaborateurs d'Intercoopération inclus; volontaires et personnel indigène non compris. De plus, 100 membres de l'ASC ont été temporairement en action d'avril 94 à fin octobre 95; à fin octobre 13 personnes de l'ASC en action, dont 11 au Rwanda et deux en Tanzanie. Depuis septembre–octobre 1995, 4 collaborateurs suisses affectés à l'appui du système judiciaire.



## **IV. a Programme du voyage du groupe d'étude au Rwanda (1er au 16 avril 1995)**

### **Samedi 1er avril:**

Départ de l'aéroport Zurich-Kloten pour le Rwanda à 20 h. 40.

### **Dimanche 2 avril:**

Arrivée à l'aéroport Grégoire Kayibanda à Kigali à 11 heures. Accueil par MM. Kurt Reiniger et Antoine Golay, respectivement administrateur de l'aide humanitaire suisse au Rwanda et représentant de la Coopération suisse au Rwanda.

16 h. 00: Visite de Kigali.

17 h. 30: Entretien avec MM. Kurt Reiniger et Antoine Golay (jusqu'à 19 h. 30).

### **Lundi 3 avril:**

9 h. 00: Visite au ministère des Affaires étrangères.

10 h. 00: Organisation et discussion du programme de travail.

13 h. 30: Entretien avec M. François-Xavier Nsengamungu, chef du projet de la forêt de Nyungwe.

15 h. 00: Entretien au CLADHO avec MM. Jean-Paul Biramvu et Josué Kayijaho, respectivement secrétaire exécutif et trésorier du Collectif des ligues et associations de défense des droits de l'homme (CLADHO).

17 h. 00: Organisation des prochains entretiens.

20 h. 00: Entretien avec M. René Lemarchand, professeur (jusqu'à 23 h.).

### **Mardi 4 avril:**

8 h. 30: Entretien avec M. Anastase Gasana, ministre des Affaires étrangères et de la Coopération.

9 h. 00: Visite de la briqueterie de Ruliba.

10 h. 00: Entretien avec M. Urs Bloesch, ingénieur forestier à Kibuye.

14 h. 00: Entretien avec M. Narcisse Kalinjabo, administrateur ad interim des Banques populaires.

16 h. 00: Entretien avec M. David Rawson, ambassadeur des Etats-Unis.

17 h. 00: Séance de travail (jusqu'à 18 h.).

**Mercredi 5 avril:**

- 8 h. 00: Entretien avec M. Ildephonse Nkulikiyinka, collaborateur du Bureau de coordination suisse à Kigali.
- 10 h. 00: Entretien avec M. Seth Sendashonga, ministre de l'Intérieur.
- 13 h. 30: Visite du Centre Iwacu.
- 15 h. 00: Entretien avec M. Bengt Van Loosdrecht, chef du Bureau de coopération des Pays-Bas au Rwanda.
- 16 h. 00: Entretien avec M. Hans-Peter Erismann, ambassadeur de Suisse.
- 19 h. 00: Discussion à la résidence de M. Kurt Reiniger, notamment avec l'ambassadeur de Suisse et MM. Kurt Reiniger et Antoine Golay (jusqu'à 21 h.).

**Jeudi 6 avril:**

- 8 h. 00: Séance de travail.
- 10 h. 00: Entretien au PNUD avec MM. Sukehiro Hasegawa (représentant résident), Babacar Cissé (représentant-adjoint), Patrick Lemieux (économiste), Glenn Mc Donald (conseiller).
- 11 h. 00: Entretien avec M. Robert Schriewer, chef de la Mission de coopération près l'ambassade de Belgique.
- 14 h. 00: Entretien à l'ambassade de France avec MM. Guy Bossy et Christian Logoz, respectivement conseiller de coopération et humanitaire près l'ambassade de France et premier secrétaire.
- 15 h. 30: Séance de travail.
- 16 h. 00: Entretien avec M. Eugène Nkubito, coordinateur ad interim du Centre Iwacu (jusqu'à 18 h.).

**Vendredi 7 avril:**

- 8 h. 00: Séance de travail.
- 9 h. 00: Entretien avec M. François Munyankindi, responsable ad interim de la briqueterie de Ruliba.
- 14 h. 00: Entretien avec le Père Marius Dion, dominicain, ancien professeur à l'université nationale du Rwanda à Butare.
- 16 h. 00: Séance de travail.
- 18 h. 00: Entretien avec M. Philippe Dahinden, rédacteur en chef de Radio *Agatashya*.
- 19 h. 00: Séance de travail (jusqu'à 20 h.).

**Samedi 8 avril:**

- 9 h. 30: Entretien avec M. Alain Sigg, observateur au Centre des droits de l'homme
- 11 h. 00: Entretien au CICR avec MM. Jean-François Sangsue et Patrick Berner, respectivement chef de la délégation du CICR et chef-adjoint.
- 12 h. 00: Départ pour Kibuye.
- 17 h. 00: Arrivée à Kibuye.
- 18 h. 00: Bref entretien avec les responsables des différents projets de Kibuye.
- 19 h. 00: Bref entretien avec MM. Arsiel Kabera et Urs Galliker, respectivement préfet de Kibuye et chargé du programme de l'Aide suisse en cas de catastrophes (ASC) à Kibuye.

**Dimanche 9 avril:**

- 8 h. 00: Entretien avec les responsables des projets de Kibuye: M. André Ndahiro, appui aux initiatives paysannes en préfecture de Kibuye (AIPK); M. Félicien Ndahimana, cellule d'appui à la planification du développement communal (CAPAD); M. Jean-Baptiste Kayiranga, appui au service forestier préfectoral de Kibuye (ASFPK).
- 9 h. 00: Entretien avec M. Arsiel Kabera.
- 10 h. 30: Visite du "village suisse" et entretien avec M. Urs Galliker.
- 12 h. 00: Déjeuner avec M. Arsiel Kabera.
- 13 h. 00: Visite sur le terrain avec M. Urs Galliker.
- 14 h. 30: Rencontre avec les membres de la coopérative de Bubazi.
- 15 h. 00: Départ pour Kigali.
- 18 h. 30: Arrivée à Kigali.

**Lundi 10 avril:**

- 7 h. 30: Départ pour Butare.
- 9 h. 30: Entretien à l'université nationale du Rwanda à Butare avec MM. Deo Kambanda, Emmanuel Bugingo et Paulin Muswahili, respectivement recteur, vice-recteur et professeur.
- 13 h. 00: Entretien avec l'abbé Modeste Mungwarareba et M. Laurien Ntezimana, professeur à l'université nationale du Rwanda à Butare.
- 15 h. 00: Départ pour Kigali.
- 17 h. 30: Entretien avec M. Andreas Schiess, observateur au Centre des droits de l'homme.
- 19 h. 00: Séance de travail (jusqu'à 20 h.).

**Mardi 11 avril:**

- 8 h. 00: Entretien avec M. Olivier Dubois et Mme Caroline Petiaux, de l'ONG belge "le réseau des citoyens".
- 10 h. 00: Entretien à la Banque nationale du Rwanda avec MM. Gérard Niyitegeka et Corneille Minani, respectivement gouverneur de la Banque nationale du Rwanda et directeur de la politique monétaire.
- 11 h. 00: Entretien avec M. Juvénal Nkusi, président de l'Assemblée nationale.
- 13 h. 00: Départ pour Kabgayi.
- 14 h. 30: Entretien avec l'abbé André Sibomana, administrateur apostolique du diocèse de Kabgayi.
- 16 h. 30: Rencontre de Mme Fuchs et visite de son orphelinat.
- 17 h. 00: Départ pour Kigali.
- 18 h. 00: Entretien avec M. Urs Galliker (jusqu'à 19 h. 30).

**Mercredi 12 avril:**

- 8 h. 00: Entretien avec M. Antoine Mugesera, journaliste.
- 10 h. 00: Entretien avec M. Kurt Reiniger.
- 15 h. 00: Entretien avec M. Franck Schwartzbeck, représentant du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement.
- 17 h. 00: Entretien avec Mme Veneranda Nzambazamariya, coordinatrice de *Twese Hamwe* (Pro-femmes).
- 18 h. 30: Séance de travail (jusqu'à 19 h. 30).

**Jeudi 13 avril:**

- 8 h. 00: Entretien avec M. Antoine Golay.
- 9 h. 30: Entretien avec Mme Judith Kanakuze, coordinatrice de *Duterimbere* (la banque des femmes).
- 11 h. 00: Entretien avec M. Alphonse-Marie Nkubito, ministre de la Justice.
- 14 h. 00: Entretien d'une délégation du groupe d'étude avec Mme Judith Schmidt, observateur au Centre des droits de l'homme.
- 14 h. 00: Entretien d'une délégation du groupe d'étude avec M. Joseph Habimana, ancien directeur de Trafipro.
- 15 h. 00: Entretien avec M. François Munyantwali, Banque mondiale.
- 16 h. 00: Deuxième entretien avec M. Antoine Golay.
- 17 h. 30: Deuxième entretien avec les représentants de l'ONG belge "le réseau des citoyens" (jusqu'à 19 h.).



**Vendredi 14 avril:**

Départ pour la Suisse de MM. Richard Friedli et Jean-Pierre Gern.

8 h. 00: Entretien avec M. Jean Birara, ministre du Plan.

9 h. 15: Visite de la prison "1930" de Kigali.

11 h. 00: Entretien avec M. Thaddée Habiyambere, directeur général de l'Office de l'économie forestière au Rwanda.

**Samedi 15 avril:**

Départ pour la Suisse de MM. Joseph Voyame et Anton Keller.

**Dimanche 16 avril:**

Arrivée en Suisse.

#### **IV. b Programme des entretiens à Paris d'une délégation du groupe d'étude (23 et 24 août 1995)**

Cette délégation était composée de MM. Voyame et Keller.

##### **Mercredi 23 août:**

- 9 h. 30: Entretien avec MM. Christophe Mfizi et Modeste Rutabahiru, respectivement ambassadeur du Rwanda en France et Premier conseiller.
- 11 h. 30: Entretien avec M. Dismas Nsengiyaremye, ancien Premier ministre.
- 15 h. 00: Entretien avec M. Pierre Cauvin, ancien conseiller en finances publiques au ministère des Finances du Rwanda.

##### **Jeudi 24 août:**

- 9 h. 15: Second entretien avec MM. Christophe Mfizi et Modeste Rutabahiru.
- 11 h. 00: Entretien avec M. Jean-Marie Vianney Ndagijimana, ancien ministre des Affaires étrangères.

#### **IV. c Programme des entretiens à Bruxelles d'une délégation du groupe d'étude (28 au 31 août 1995)**

Cette délégation était composée de MM. Friedli et Gern.

##### **Lundi 28 août:**

- 9 h. 20: Arrivée de MM. Friedli et Gern à Bruxelles.
- 11 h. 00: Entretien à la Mission suisse auprès de l'Union européenne (UE) avec MM. Marc Hiel de la Commission de l'UE (Bureau humanitaire) et Bruno Gatta, de la Commission de l'UE (Direction générale 8, Développement).
- 12 h. 30: Déjeuner avec MM. Michel Besson, de la Mission suisse auprès de l'Union européenne; Christoph Meier, secrétaire d'ambassade à l'ambassade de Suisse; Bruno Gatta; Marc Hiel; Aristide Michel, chef de cabinet adjoint du secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement de Belgique; Baudoin Fontaine, du ministère belge des Affaires étrangères.
- 16 h. 00: Entretien avec M. Sylvestre Nsanzimana, ancien ministre de la Justice, ancien Premier ministre.

##### **Mardi 29 août:**

- 9 h. 00: Entretien avec M. Joseph Ndahimana, représentant du Parti social démocratique rwandais au Benelux.
- 11 h. 00: Entretien avec M. Thaddée Bagaragaza, ancien ministre des Affaires sociales, ancien ministre du Plan et de la Coopération, ancien président de l'Assemblée nationale, ancien ministre de l'Education nationale.
- 14 h. 30: Entretien avec M. François Nzabahimana, ancien ministre du Commerce.

##### **Mercredi 30 août:**

- 9 h. 00: Entretien avec M. Augustin Ndindiliyimana, ancien ministre de la Défense.
- 14 h. 30: Entretien avec M. Charles Ntampaka, rédacteur en chef de la revue "Dialogue", ancien professeur à l'université nationale du Rwanda à Butare.

##### **Jeudi 31 août:**

- 9 h. 00: Entretien avec M. Aristide Michel.  
Recherches documentaires à la Coopération belge.

## V. Liste des personnes entendues

Nom	Institution/qualité
Aebischer René	Dominicain, au Rwanda pour Caritas (1979 - 1980 et 1987 - avr. 1994)
Bagaragaza Thaddée	Ancien ministre des Affaires étrangères et de la Coopération (1964 - 1969); ancien président de l'Assemblée nationale (1969 - 1973); ancien ministre de l'Education nationale (1973 - 1975); actuellement en Belgique
Berner Patrick	Chef-adjoint de la délégation du CICR au Rwanda.
Biramvu Jean-Paul	Secrétaire exécutif du Collectif des ligues et associations de défense des droits de l'homme (CLADHO) au Rwanda
Birara Jean	Ministre du Plan (depuis juil. 1994)
Bloesch Urs	Ancien coordinateur-adjoint de la DDA à Kigali (1991-févr.1994); ancien chargé de programme pour le Rwanda à la DDA (jusqu'en juin 1994)
Bonvin Jean	Président du centre du développement de l'OCDE
Bossy Guy	Conseiller de coopération et humanitaire près l'ambassade de France au Rwanda
Bugingo Emmanuel	Vice-recteur de l'université nationale du Rwanda à Butare
Butare Innocent	Ancien collaborateur de la Coopération canadienne au Rwanda (1988 - 1993), actuellement consultant au Kenya
Cart Henri-Philippe	Vice-directeur de la DDA; ancien chef de la division Afrique et Amérique latine (1985 - 1992)
Cauvin Pierre	Ancien conseiller au ministère des Finances au Rwanda (1975 - 1987)
Chappatte Serge	DDA, chef de la division Afrique et Amérique latine (depuis 1992)
Cissé Babacar	Représentant-adjoint du PNUD à Kigali
Cuingnet Michel	Coopération française
Dahinden Philippe	Rédacteur en chef de Radio <i>Agatashya</i> à Bukavu
Delèze Jean-Maurice	DDA, chef de la section Afrique occidentale; ancien coordinateur du bureau de la DDA à Kigali (juil.1990 - déc.1992)
Dion Marius	Dominicain; enseignant dans les orphelinats à Kigali; ancien professeur à l'université nationale du Rwanda à Butare (jusqu'en 1974)
Dubois Olivier	Juriste auprès de l'ONG belge le "réseau des citoyens" à Kigali
Eggenberger Thomas	OFAEE, chef-adjoint de la section financière II

Egger Ruth	Intercoopération, directrice promotion et organisation populaire /système d'épargne et de crédit
Erismann Hans-Peter	Ambassadeur de Suisse à Nairobi, accrédité également pour le Rwanda
Fässler Martin	DDA, chargé de programme pour le Rwanda (depuis janv. 1995)
Fellay Pascal	DDA, chargé de programme pour la section Afrique occidentale, ancien responsable des projets agricoles de Kibuye (1976 - 1980); ancien chargé de programme pour le Rwanda à la DDA (1980 - 1987)
Fernandez Christiane	Conseiller géographique auprès de la Caisse française de développement
Fust Walter	Directeur de la DDA (depuis sept. 1993)
Galliker Urs	Collaborateur du Corps d'aide suisse en cas de catastrophes à Kibuye (au Rwanda depuis 1980)
Gasana Anastase	Ministre des Affaires étrangères (depuis oct. 1994)
Gasana James	Ancien ministre de l'Agriculture et l'Elevage (1990 - 1992); ancien ministre de la Défense (1992 - 1993); actuellement en Suisse
Gatta Bruno	Commission de l'Union européenne (Direction générale 8, Développement) à Bruxelles
Golay Antoine	Représentant de la Coopération suisse au Rwanda (depuis juil. 1994)
Graf Willi	DDA; expert agricole au Rwanda (1985 - 1991)
Guichaoua André	Professeur à l'université de Lille
Habimana Joseph	Ancien directeur de Trafipro (1976-1985)
Habiyambere Thaddée	Directeur général de l'office de l'économie forestière au Rwanda
Hafner Othmar	DDA, ancien chef de section des institutions de Bretton Woods (jusqu'en janv. 1995); ancien directeur de Trafipro (1973 - 1976)
Hartmann Armon	DDA, chef de la section Afrique orientale
Hasegawa Sukehiro	Représentant permanent du PNUD au Rwanda
Heimo Marcel Charles	Ancien directeur de la DDA (1974 - 1982); ancien conseiller du président au Rwanda (1966 - 1968)
Hiel Marc	Commission de l'Union européenne, bureau humanitaire (European Community Humanitarian Office, ECHO) à Bruxelles
Jeanneret Charles	Ancien conseiller à la Présidence au Rwanda (1981 - 1993)
Jobin Gilbert	Ancien conseiller financier de la Banque nationale du Rwanda (1965 - 1970)
Kabera Arsiel	Préfet de Kibuye
Kadalika Jeanne	Secrétaire exécutive de <i>Twese Hamwe</i> (Pro-femmes) à Kigali
Kalinijabo Narcisse	Administrateur ad interim des Banques populaires à Kigali
Kambanda Deo	Recteur de l'université nationale du Rwanda à Butare

Kanakuze Judith	Directrice de <i>Duterimbere</i> (la banque des femmes) à Kigali
Kanzayire Josepha	Ancienne directrice du bureau national de l'Institut panafricain de développement économique et social au Rwanda (Inades) (1987 - 1994); ancienne vice-présidente d'Iwacu (1994); actuellement à Bruxelles
Kayijaho Josué	Trésorier du Collectif des ligues et associations de défense des droits de l'homme (CLADHO) à Kigali
Kayiranga Jean-Baptiste	Collaborateur des projets forestiers de Kibuye
Languetin Pierre	Ancien président de la Banque nationale suisse (jusqu'en 1988); consultant auprès de la Banque nationale du Rwanda pour l'ajustement structurel (juil. 1990)
Laurent Jean	Intercoopération, expert forestier; ancien chef du projet pilote forestier à Kibuyé (1975 - 1979)
Lemarchand René	Professeur; consultant USAID à Abidjan
Lemieux Patrick	Economiste du PNUD au Rwanda
Lindt August	Ancien directeur de la DDA (1963 - 1970); ancien conseiller du président au Rwanda (1972 - 1975)
Logoz Christian	Premier secrétaire près l'ambassade de France au Rwanda
Marcuard Sigismond	Ancien directeur de la DDA (1970-1974)
Martin Jacques	DDA, chef du service ressources humaines; ancien coordinateur du bureau de la DDA à Kigali (1986-1990)
Mc Donald Glenn	Conseiller du PNUD au Rwanda
Mfizi Christophe	Ambassadeur du Rwanda en France
Michel Aristide	Coopération belge, chef de cabinet adjoint du secrétaire d'Etat à la Coopération au développement à Bruxelles
Minani Corneille	Directeur de la politique monétaire à la Banque nationale du Rwanda
Mugabo Pie	Ministre des Affaires sociales et du Travail (depuis juil. 1994)
Mugesera Antoine	Journaliste à Kigali
Mungwarareba Modeste	Prêtre à Butare
Munyankindi François	Responsable ad interim de la briqueterie de Ruliba, Kigali
Munyantwali François	Banque mondiale à Kigali
Muswahili Paulin	Professeur à l'université nationale du Rwanda à Butare
Ndagijimana Jean-Marie V.	Ancien ministre des Affaires étrangères et de la Coopération (juil. 1994 - oct. 1994), actuellement en France
Ndahimana Félicien	Collaborateur des projets communaux de Kibuye
Ndahimana Joseph	Représentant du Parti social démocratique rwandais au Benelux
Ndahiro André	Collaborateur des projets paysans de Kibuye
Ndindiliyimana Augustin	Ancien ministre de la Jeunesse et du Mouvement associatif (1987 - 1989); ancien ministre des Transports et des Communications

	(1989 - 1991); ancien ministre à la Présidence chargé des questions relatives à la défense et à la sécurité nationale (fév.1991 - déc.1991); ancien ministre de la Défense (déc. 1991 - avr. 1992); actuellement à Bruxelles
Niyitegeka Gérard	Gouverneur de la Banque nationale du Rwanda (BNR)
Nkubito Alphonse-Marie	Ministre de la Justice (juil.1994 - août 1995)
Nkubito Eugène	Coordinateur ad interim du centre Iwacu
Nkulikiyinka Ildephonse	Collaborateur du Bureau de coordination suisse à Kigali
Nkusi Juvénal	Président de l'Assemblée nationale du Rwanda (depuis juil. 1994)
Nsanzimana Sylvestre	Ancien ministre de la Justice (1991); ancien Premier ministre (déc.1991-avr. 1992); actuellement à Bruxelles
Nsengamungu François-X.	Chef du projet de la forêt de Nyungwe
Nsengimana Nkiko	Ancien directeur d'Iwacu (jusqu'en avr. 1994); actuellement à Lausanne
Nsengiyaremye Dismas	Ancien Premier ministre (avr. 1992 - juil. 1993); actuellement à Paris
Ntashamaje André	Professeur de gymnase; membre du Grand conseil du canton de Fribourg
Ntampaka Charles	Rédacteur en chef de la revue "Dialogue"; ancien professeur à l'université nationale du Rwanda à Butare; actuellement à Bruxelles
Ntezimana Laurien	Professeur à l'université nationale du Rwanda à Butare
Nzabahimana François	Ancien ministre du Commerce et de la Consommation (juil. 1990 - déc. 1991); actuellement à Bruxelles
Nzambazamariya Veneranda	Coordinatrice de <i>Twese Hamwe</i> (Pro-femmes)
Paroz Jean-François	DFAE, division politique II, collaborateur diplomatique.
Perraudin André	Ancien archevêque de Kabgayi (au Rwanda de 1950 à 1993)
Petiaux Caroline	Juriste auprès de l'ONG belge le "réseau des citoyens" à Kigali
Pfister Gerhard	DDA; Chef de la section Afrique, division aide humanitaire et aide suisse en cas de catastrophes
Rawson David	Ambassadeur des Etats-Unis au Rwanda
Reiniger Kurt	Administrateur de l'aide humanitaire suisse au Rwanda
Renfer Marie-France	Ancienne coordinatrice du bureau de la DDA à Kigali (1992 - avr. 1994)
Reyntjens Filip	Professeur à l'université d'Anvers

Robert Charlotte	OFAEE, coopération et politique de développement, collaboratrice scientifique; ancienne conseillère principale au Centre du commerce international (CNUCED - GATT) (1987 - 1990)
Rutabahiru Modeste	Premier conseiller près l'ambassade du Rwanda en France
Sangsue Jean-François	Chef de la délégation du CICR au Rwanda
Schmidt Judith	Observateur des droits de l'homme au Rwanda pour le Centre des droits de l'homme (1994-1995)
Schiess Andreas	Observateur des droits de l'homme au Rwanda pour le Centre des droits de l'homme (1994-1995)
Schild Andreas	Directeur d'Intercoopération; ancien coordinateur du bureau de la DDA au Rwanda (1978 - 1982)
Schriewer Robert	Chef de la mission de coopération près l'ambassade de Belgique
Schwartzbeck Franck	Représentant du ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement au Rwanda
Sendashonga Seth	Ministre de l'Intérieur (juil. 1994 - août 1995)
Sibomana André	Administrateur apostolique de l'archevêché de Kabgayi; rédacteur en chef du journal <i>Kinyamateka</i>
Sigg Alain	Observateur des droits de l'homme au Rwanda pour le Centre des droits de l'homme (1994-1995)
Stahelin Fritz R.	Ancien directeur de la DDA (1983 - 1993)
Taillefer Bernard	Ancien directeur général des Banques populaires (1984 - 1992)
Van Loosdrecht Bengt	Chef du Bureau de coopération des Pays-Bas au Rwanda
Wilhelm Rolf	Ancien directeur suppléant de la DDA (jusqu'en 1993)



## **VI. Rapports et études**

### **1. Rapports**

#### **1.1. Rwanda**

Les rapports qui proviennent surtout des ministères suivants ont été pris en considération:

Ministère des affaires étrangères

Ministère de l'agriculture

Ministère du commerce

Ministère de l'industrie, des mines et de l'artisanat

Ministère de l'intérieur et du développement communal

Ministère du plan

Les mémoires et les programmes d'action des sept tables rondes de la commission mixte rwando-suisse (1976-1990) étaient également importants.

#### **1.2. Organisations internationales**

BIT Bureau International du Travail

OCDE Organisation pour la Coopération et le Développement Economique

PNUD Programme des Nations Unies pour le Développement

UNICEF Programme des Nations Unies pour l'Enfance

BM Banque Mondiale

#### **1.3. Coopération suisse au développement**

Il existe de nombreux documents concernant la situation du développement au Rwanda et les différents projets qui ont été entièrement ou partiellement promus par la Suisse. Ces divers rapports annuels, demandes de crédits et évaluations ainsi que l'échange de correspondance au sujet des différents projets et les analyses de la situation politique et sociale ne peuvent pas être énumérés ici, mais ils ont été utilisés dans le rapport du groupe d'étude.

#### 1.4. Autres rapports

Des documents relatifs aux points de vue, décisions et interventions de services d'aide au développement technique non suisses - notamment belges et français - ont été pris en considération. Dans le domaine humanitaire, on a disposé des rapports de centres d'observation nationaux et internationaux, tels qu'Amnesty International ou African Rights.

## 2. Etudes

Ici aussi, le groupe d'étude avait l'embarras du choix. Sans vouloir diminuer la qualité d'autres publications socio-culturelles ou économiques, il peut considérer comme significatifs les bilans intermédiaires et les études suivantes:

African Rights, „Rwanda, A Waste of Hope“, March 1995.

Association Justice et Paix pour la Réconciliation au Rwanda (A.J.P.R.): „Rwanda. L'autre face du génocide (depuis la guerre du 1er octobre 1990 à nos jours)“, Goma, fév.1995.

Caritas Internationalis, „Final report, Workshop on Rwanda, 4-7 January 1995“, Leuven, 1995.

Commission d'enquête CLADHO-Kanyarwanda, „Rapport de l'enquête sur les violations des droits de l'homme commises au Rwanda à partir du 6 avril 1994. Première phase“, Kigali, déc.1994.

Gouvernement rwandais, „Rwanda, Conférence de Table Ronde, programme de réconciliation nationale et de réhabilitation et relance socio-économiques“, Genève, janvier 1995.

Graf Willi, Innovation in Small Farmer Agriculture and the Role of Research, Zürich 1991.

Hafner Othmar, Commercialisation et développement: l'entreprise coopérative Trafipro, Berne 1973.

Metraux Béatrice et Schmitt Nicolas, „Rapport suisse concernant la réhabilitation du système judiciaire rwandais, Kigali, 21 novembre - 3 décembre 1994“.

Mujawamariya Monique, „Rapport de visite effectuée au Rwanda du 1/9/94 au 22/9/94“.

Nzabahimana François, „Le Rwanda ou l'urgence politique, Rapport de mission, Goma et Bukavu, 14-27 août 1994“.

Nzambazamariya Veneranda, „Conférence Internationale de La Haye, du 16-17 septembre 1994, Le Rwanda dans son contexte régional: droits de la personne, réconciliation et réhabilitation“.

## VII. Bibliographie sommaire

Destexhe Alain, Rwanda. Essai sur le génocide, Bruxelles 1994.

Erny Pierre, Rwanda 1994. Clefs pour comprendre le calvaire d'un peuple, Paris 1994.

Gerster Richard, Nord-Süd-Politik: abschreiben oder investieren? Perspektiven der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, Zürich 1995.

Guichaoua André (Ed.), Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994). Analyses, faits et documents, Lille-Paris 1995.

Hanssen Alain, Le désenchantement de la coopération. Enquête au pays des mille coopérants, Paris 1989.

Murego Donat, La Révolution Rwandaise (1959-1962). Essai d'interprétation, Louvain 1975.

Reporters sans Frontières, Rwanda. Les médias de la haine, Paris 1995.

Reyntjens Filip, L'Afrique des Grands Lacs en crise - Rwanda, Burundi 1988-1994, Paris 1994.

Schürings Hildegard (Hg.), Ein Volk verlässt sein Land. Krieg und Völkermord in Rwanda, Köln 1994.

Temps Modernes, Les politiques de la haine: Rwanda-Burundi 1994-1995, Paris 1995 (no 583, juillet-août).

Willame Jean-Claude, Aux sources de l'hécatombe rwandaise, Bruxelles-Paris 1995.

## VIII. Abréviations et sigles

APR	Armée patriotique rwandaise
ASC	Corps suisse d'aide en cas de catastrophes
BIT	Bureau international du travail (Genève)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge (Genève)
DDA	Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DTS	Droits de tirage spéciaux; Unité de compte du Fonds monétaire international
FMI	Fonds monétaire international (Washington)
FPR	Front patriotique rwandais
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (Genève)
IDA	International Development Association (Association internationale de développement; Banque mondiale)
IUED	Institut universitaire d'études du développement
MINUAR	Mission des Nations Unies d'assistance au Rwanda
MRND	Mouvement révolutionnaire national pour le développement, devenu Mouvement républicain national pour la démocratie et le développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques (Paris)
OFAEE	Office fédéral des affaires économiques extérieures
OIM	Organisation internationale pour les migrations (Genève)
ONG	Organisation non gouvernementale
PAS	Programme d'ajustement structurel
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
STABEX	Fonds pour la stabilisation des exportations
UE	Union européenne

### Lexique

<i>Akazu</i>	Terme désignant les proches du président Habyarimana
<i>Interahamwe</i>	Milices du MRND
<i>Kinyarwanda</i>	Langue nationale du Rwanda
<i>Mwami</i>	Ancien roi du Rwanda
<i>Umuganda</i>	Travail communautaire

[alexandria.admin.ch](http://alexandria.admin.ch)



1950445358