

dodis.ch/61430

Extrait

*Rapport de la Direction de la coopération au développement
et de l'aide humanitaire du DFAE¹*

COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ENTRE LE RWANDA ET LA SUISSE.
PROGRAMME ANNUEL 1994

Berne, novembre 1993

[...]²

II. Le programme de la Suisse au Rwanda

1. Présentation générale

Le programme comprend deux composantes principales: *Dépenses en 1993*

– la coopération technique et financière (65%)	Frs. 17 millions
– la coopération humanitaire (35%)	Frs. 8,5 millions

Les activités financées par l'OFAEE sont pour l'instant arrêtées, et les activités des œuvres d'entraides suisses s'élèvent, d'un point de vue financier, à environ 1,5 million de SFR.

Fin 1992, la Section avait envisagé d'avancer avec la révision du PPP qui date de 1987.³ C'était sans compter avec une évolution au Rwanda encore plus chaotique que prévu, ce qui a amené la Section à renoncer à préparer un PPP formel selon les lignes directrices de la DDA, et à se concentrer sur une «Note» méthodologique sur la poursuite des programmes durant la période de transition. Cette «Note» devrait être prête pour une première discussion entre le Bureau de coordination et

1 CH-BAR#E2025A#2002/145#2658* (t.311-Rwanda). Ce programme annuel est rédigé par différents collaborateurs et collaboratrices de la Section Afrique de l'Est de la Direction du développement et de la coopération (DDC) du DFAE et du Bureau de coordination de la DDC à Kigali, notamment sous la direction du Chargé de programme Jean-François Cuénod. Pour la correspondance relative aux projets du programme annuel, cf. le dossier CH-BAR#E2025A#2002/145#2658* (t.311-Rwanda). Le programme est distribué à toutes les unités organisationnelles du siège de la DDC à Berne, à la Division politique II du DFAE, à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) du DFEP, à la Direction du droit international public du DFAE, en particulier à sa Section Droits de l'homme, ainsi qu'à l'organisation d'aide au développement Intercooperation. Selon la lettre d'accompagnement du 24 novembre 1993 signée par Erwin Bânteli de la Section Afrique de l'Est de la DDC, en l'absence du Chef de section Armon Hartmann, la discussion finale du programme annuel a lieu le 7 décembre 1993, cf. le facsimilé dodis.ch/61430.

2 Pour la version complète du document, cf. le facsimilé dodis.ch/61430.

3 Cf. le Programme par pays Rwanda de la DDA du juin 1987, dodis.ch/65595.



la Centrale fin janvier (missions de CH et CJF au Rwanda),⁴ avant d'être finalisée d'ici fin mars 1994.

Les quatre axes du programme poursuivis depuis 1990⁵ seront maintenus en 1994; leur pertinence n'est pas remise en cause, mais la manière de fournir l'appui sera adaptée aux conditions de travail existantes. La prudence sera de mise concernant l'appui institutionnel (PASF, Développement communal, certains aspects du secteur forestier) eu égard aux analyses présentées aux chapitres I 1) et I 3).⁶ Dans la mesure où des projets nouveaux peuvent être initiés, ils devraient se concentrer dans le secteur de la promotion de l'État de droit et renforcement des matériaux locaux de construction.

De nombreux crédits se terminent en 1993, et les tâches de planification auraient dû être accomplies au cours du premier semestre de l'année. La reprise des combats et la signature de l'accord de paix en août seulement ont contraint la Section à reporter d'une année ce travail de programmation et à présenter des crédits complémentaires pour couvrir les activités en 1994.⁷ Cette décision entraîne malheureusement comme conséquence que l'année 1994 sera particulièrement lourde en termes de programmation, puisque pour ainsi dire l'intégralité du programme devra faire l'objet d'un renouvellement de crédit (l'annexe VI présente la liste des phases se terminant en 1993 et celles en 1994).⁸ Une autre conséquence sera que les accords de coopération qui sont limités à une année, ne pourront en aucun cas être étendus au-delà de fin 1994, puisqu'ils ne sauraient dépasser la période couverte par le crédit. Il n'y aura donc pas encore de normalisation des relations de coopération.

Lorsque le GTBE aura pris ses fonctions, se posera la question d'une discussion à haut niveau entre le Rwanda et la Suisse sur l'orientation du programme de coopération. La Commission mixte initialement prévue en 1992 a été reportée d'abord en 1993 puis sine die, en raison d'une part de l'absence d'interlocuteurs stables du côté rwandais et d'autre part de la situation financière de la DDA qui l'empêche de prendre de nouveaux engagements importants. Lors du passage en Suisse du Premier Ministre Nsengiyaremye,⁹ la DDA a fait savoir que la non tenue d'une Commission mixte n'était pas un empêchement en soi à la poursuite des programmes de coopération, et qu'il fallait envisager des mécanismes de concertation plus souples et légers durant la période de transition.

4 Cf. le rapport de mission de Serge Chappatte, Chef de la Division opérationnelle Afrique, Amérique latine de la DDA, et Jean-François Cuénod de la Section Afrique orientale de la DDA du 14 février 1994, dodis.ch/66288.

5 Pour une évaluation de la question de la poursuite de la coopération suisse au développement avec le Rwanda en novembre 1990, cf. DDS 1990, doc. 48, dodis.ch/56080.

6 Pour la version complète du document, cf. le facsimilé dodis.ch/61430.

7 Pour la réaction du Conseil fédéral à la signature de l'accord de paix entre le Gouvernement de la République rwandaise et le Front patriotique rwandais (FPR) à Arusha le 4 août 1993, cf. dodis.ch/66699.

8 Cf. Annexe VI, facsimilé dodis.ch/61430.

9 Sur les entretiens lors de la visite du Premier ministre Dismas Nsengiyaremye à Berne le 17 juin 1993, cf. le télex hebdomadaire 25/93 du 21 juin 1993, dodis.ch/62255, point 2. Sur la visite du Vice-président du FPR, Paul Kagame, à Berne du 3 mai 1993, cf. le télex hebdomadaire 19/93 du 10 mai 1993, dodis.ch/62256, point 4. Sur la visite du responsable des relations internationales du FPR, Déogratias Mushayidi, à Berne du 15 septembre 1993, cf. dodis.ch/62224.



Le Premier ministre rwandais Dismas Nsengiyaremye (à gauche) en discussion avec le Directeur de la coopération au développement et de l'aide humanitaire du DFAE, l'Ambassadeur Fritz Staehelin, le 17 juin 1993 à Berne, dodis.ch/66589 (CH-SNM LM-179939.7).

La coordination avec les autres donateurs s'est concentrée en 1993 principalement sur les aspects politiques et sur les problèmes liés à la distribution de l'aide humanitaire en faveur des personnes déplacées. À l'initiative des donateurs, un «Comité de crise» a été institué sous l'égide du Premier Ministre pour coordonner l'action des Ministères concernés avec celle des ONG et celle des donateurs. Ce Comité contribue à une meilleure circulation de l'information entre les différents acteurs et sert de canal privilégié pour l'élaboration et la présentation des requêtes d'assistance aux personnes déplacées.

En ce qui concerne la reconstruction des zones les plus touchées par la guerre, on assiste à un conflit de compétences au niveau interne entre le Ministère du Plan (MRND) et la Primature (MDR). Ce conflit existe aussi d'une certaine manière entre les bailleurs de fonds avec d'un côté le PNUD qui, à la demande du Secrétariat général de l'ONU et du Department for Humanitarian Affairs (DHA), veut aller de l'avant dans l'organisation en janvier 1994 d'une Table ronde sur la reconstruction en collaboration avec le Ministère du Plan, alors que de l'autre côté les bailleurs de fonds bilatéraux, qui assureront la majeure partie du financement de ce programme de reconstruction, ont exprimé un certain scepticisme et sont parfois réticents à voir le système des Nations Unies s'ériger en coordinateur du programme de reconstruction. Si l'on en juge par le succès très relatif de l'appel lancé en avril 1993 par le DHA pour l'assistance aux personnes déplacées (coût

estimé 78 millions \$),¹⁰ on peut douter de l'effet mobilisateur d'une Table ronde début 1994, alors que le GTBE viendra au mieux de se constituer; les bailleurs de fonds se borneront vraisemblablement à confirmer les engagements dont le principe était déjà acquis.¹¹

2. Le programme d'aide humanitaire

Le programme financé en 1993 sur le crédit de l'aide humanitaire s'est élevé à 8,5 millions SFR, dont 0,5 mio SFR pour l'ASC et 8 millions SFR pour la coopération humanitaire.¹² L'essentiel de cette aide était destiné aux personnes déplacées dans le nord des pays, à l'exception d'un million en faveur des réfugiés burundais arrivés après la tentative de coup d'État du 21 octobre.¹³

L'ASC a financé la mise à disposition de deux personnes, un logisticien venu renforcer le bureau du PAM,¹⁴ et un expert pour le projet d'approvisionnement en combustible et de réhabilitation des sites, qui a son bureau au sein du BUCO de Kigali.¹⁵

Les fonds débloqués par la coopération humanitaire ont contribué à la réalisation des programmes du PAM, du CICR et de l'UNICEF, de CARITAS/Terre des Hommes pour couvrir les besoins alimentaires, de santé, de logement et d'aide à la réinstallation des personnes déplacées.

Le projet d'approvisionnement en matériel combustible des personnes déplacées a particulièrement retenu l'attention du Bureau de coordination, qui s'est beaucoup investi dans son organisation avant qu'un expert de l'ASC ne vienne prendre le relais.¹⁶ Les dégâts constatés sur certains boisements et les risques de dégradation irréversible de l'environnement méritent d'être soulignés. Cette problématique touchait de près la coopération Suisse, qui s'est engagée depuis presque trente ans dans le secteur forestier et reste le principal partenaire du Rwanda à cet égard. En coordination étroite avec la Direction des Forêts et les différents projets œuvrant sur le terrain soutenus par d'autres bailleurs de fonds, le BUCO a monté une opération consistant à approvisionner les personnes déplacées en matériel combustible (bois de feu, charbon, tourbe) à partir des projets pour diminuer la pression sur les boisements situés à proximité des camps de déplacés. Le prix versé pour l'achat du bois ou du charbon a été versé dans un fonds qui servira ensuite à financer une partie de la réhabilitation des zones touchées par la guerre. La Section considère cette opération comme une collaboration exemplaire entre l'ASC, la coopération humanitaire et la coopération au développement en ce sens

10 Cf. United Nations consolidated inter-agency appeal, April–December 1993, Rwanda, DHA/93/51, CH-BAR#E2025A#2002/145#2655* (t.311-Rwanda).

11 *La table ronde du PNUD sur le Rwanda, prévue pour les 24 et 25 février 1994 au Palais des Nations à Genève, est finalement reportée en attente de l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement, cf. le dossier CH-BAR#E2023A-01#2005/37#1736* (o.222.Rwanda).*

12 Cf. Annexe V, facsimilé dodis.ch/61430.

13 *Sur la situation au Burundi à la fin octobre 1993, cf. dodis.ch/66346 et dodis.ch/66347. Sur les actions d'aide suisses en faveur des personnes réfugiées du Burundi, cf. dodis.ch/66700.*

14 *André Pfeffer. Cf. le cahier des charges du 25 novembre 1993, CH-BAR#E2023A#2003/421#2353* (o.299.2.05(3)).*

15 *Herminjard Douglas. Cf. le cahier des charges du 8 décembre 1993, CH-BAR#E2023A#2003/421#2353* (o.299.2.05(3)).*

16 *Cf. notamment la proposition de projet N° 543/93 du 3 décembre 1993, dodis.ch/66701.*

qu'elle vise à la fois à répondre à un besoin urgent tout en prenant d'emblée en considération les aspects à moyen et long terme de protection ou de réhabilitation de l'environnement, en se basant sur l'expérience capitalisée dans ce domaine par les projets et sur les ressources humaines disponibles au titre de la coopération au développement.

En 1994, l'assistance fournie par la coopération humanitaire devrait progressivement perdre son caractère d'aide d'urgence pour se concentrer sur des activités de reconstruction liées à la mise en œuvre de l'accord de paix. L'orientation de ce programme sera précisée en décembre après le retour du Rwanda d'une délégation dirigée par le Chef de la Division de l'Aide humanitaire (12-18 novembre 1993).¹⁷ La poursuite des programmes de coopération humanitaire et la mise à disposition du personnel nécessaire resteront toutefois influencées par la capacité des autorités rwandaises à mettre en place une structure de gestion de cette aide garantissant qu'elle parvient effectivement à ses destinataires.

3. Les axes du programme de coopération

A) Le développement rural

Le projet d'appui aux initiatives paysannes en Préfecture de Kibuye (AIPK) a démarré début 1993 avec ses deux volets d'appui aux Services agricoles de Kibuye pour un développement ciblé principalement sur les trois filières retenues (bananes, pommes de terre, fertilité) et à la Cellule d'appui responsable plus spécifiquement des questions d'auto-promotion. Si ce dernier volet donne jusqu'à maintenant satisfaction, moyennant quelques retouches relatives à la méthodologie d'approche du milieu paysan, il n'en a pas toujours été de même du premier qui souffre des maux affectant l'ensemble du fonctionnement de l'administration. Un processus d'auto-évaluation a été intégré dans cette phase initiale de deux ans, dont les résultats permettront la préparation de la prochaine phase.¹⁸

Le secteur forestier a fait l'objet en 1993 d'une réflexion intense sur la redéfinition de la politique forestière au Rwanda, principalement en ce qui concerne le rôle des différents acteurs et notre forme d'appui.¹⁹ L'accent sera mis sur une meilleure implication des bénéficiaires dans la gestion et la protection de l'ensemble du patrimoine forestier. Ceci implique une collaboration accrue avec les acteurs privés (entrepreneurs forestiers, groupements, ONG) et les autorités communales. Ce processus de transfert de responsabilité dans la gestion des boisements publics ne saurait toutefois être ni trop rapide ni total, car certaines tâches continueront d'incomber à l'État, et les acteurs privés ne sont pas encore en mesure d'assumer

17 *Sur le programme de voyage du Chef de la Division de l'aide humanitaire de la DDC, Charles Raedersdorf, au Kenya, en Somalie et au Rwanda du 6 au 18 novembre 1993, cf. le dossier CH-BAR#E2023A#2003/421#1314* (o.202.0).*

18 *Cf. la proposition de projet de la Coopération technique N° 301/92 du 26 novembre 1992, dodis.ch/66233. Sur l'état des travaux de l'Appui aux initiatives paysannes de Kibuye (AIPK) en 1993, cf. notamment les dossiers CH-BAR#E2025A#2002/145#2772* (t.311-Rwanda.94) et CH-BAR#E2025A#2002/145#2773* (t.311-Rwanda.94).*

19 *Cf. le rapport Analyses et perspectives du programme forestier IC/DDA au Rwanda d'octobre 1993, élaboré par Intercooperation, CH-BAR#E2025A#2002/145#2681* (t.311-Rwanda.57), et le rapport de mission des experts d'Intercooperation sur le Programme forestier au Rwanda de décembre 1993, dodis.ch/66702.*

les autres tâches. Ce raisonnement vaut également pour les communes qui seraient dans la plupart des cas incapables d'absorber le choc d'une décentralisation rapide des travaux d'entretien forestier. Après avoir défini quelle devrait être la nouvelle répartition des tâches entre l'État central, les communautés locales et le secteur privé, il faudra prendre le temps de former les structures devant suppléer aux carences de l'État. Cette réorientation du programme forestier commencera déjà en 1994, mais prendra toute son ampleur avec les phases 1995–1997 des projets qui seront préparées lors de la mission de planification prévue en février et mars–avril 1994.

Fin janvier aura lieu une mission de consultation sur le FFN (Fonds Forestier National), qui analysera l'importance des adaptations de la structure actuelle en vue de sa transformation en Société Nationale, tel que prévu dans le Programme d'ajustement structurel des entreprises publiques. Le gouvernement a en effet décidé en juillet dernier que le FFN devait se transformer en une Société nationale, et un délai de douze mois est accordé au FFN pour cette mutation. S'agissant d'un fonds qui devrait collecter et gérer des masses importantes d'argent, il faudra être très attentif aux procédures de gestion et à la question de l'indépendance du personnel chargé de cette responsabilité. Il est ensuite prévu qu'un expert soit recruté pour aider les autorités rwandaises à opérer la transformation du FFN en une Société nationale et appuyer l'opérationnalisation de ce fonds.²⁰

Les travaux de la route Gitarama–Kibuye, que la DDA cofinance via l'IDA, se poursuivent avec un retard par rapport au dernier calendrier établi lors du lancement du chantier en 1992, (expropriation différé, problèmes internes de l'entreprise chinoise, situation politique et militaire du Rwanda).²¹

En revanche le volet de réhabilitation des adductions d'eau du projet «Approvisionnement en eau potable», également cofinancé avec l'IDA depuis 1988, n'a toujours pas dépassé le stade des études, et les perspectives pour le programme de sensibilisation de la population et des autorités communales durant la période de transition ne sont guère crédibles.²² La Section se pose la question de l'opportunité [de] maintenir ce cofinancement en rephasant d'année en année la planification budgétaire, alors que d'autres besoins nous semblent aujourd'hui prioritaires.

B) Projets à caractère économique

Dans le cadre du PASEP, un plan de transformation de la coopérative TRAFIPRO en une SARL a été élaboré, auquel le gouvernement rwandais et la DDA ont donné leur accord.²³ Ce plan prévoit l'assainissement de la situation financière de TRAFIPRO et sa restructuration grâce en partie à la vente d'une série d'immeubles, dont la Centrale construite sur un crédit de la coopération suisse. Le produit de cette vente permettra de rembourser la moitié du principal de la

20 Pour le développement du Fonds Forestier National du Rwanda, cf. le dossier CH-BAR#E2025A#2002/145#2708* (t.311-Rwanda.71).

21 Cf. le PVCF N° 704 du 17 avril 1991, dodis.ch/57818, et le dossier CH-BAR#E2025A#2002/145#2729* (t.311-Rwanda.77).

22 Cf. le PVCF N° 1010 du 6 juin 1988, dodis.ch/57054, ainsi que les dossiers CH-BAR#E2025A#2002/145#2724* et CH-BAR#E2025A#2002/145#2725* (t.311-Rwanda.76).

23 Cf. la Note sur le redressement de la Trafipro, adoptée par le conseil d'administration de la Trafipro lors de la séance du 24 juin 1993, dodis.ch/66703, et les commentaires de la DDA à ce sujet, dodis.ch/66704.

dette et les intérêts, le reste devant être versé selon un calendrier qui s'étend sur quatre années. La somme due en monnaie locale au titre du premier versement s'élève à près de 1,9 million de francs suisses; la Section envisage d'affecter ces fonds de contrepartie prioritairement dans la promotion de l'État de droit et du processus de démocratisation, ainsi que dans les programmes de reconstruction du pays (FOSOC, matériaux locaux). Cependant, la réquisition de la Centrale de Trafipro pour la mettre à la disposition de la MINUAR hypothèque ce plan de redressement.

Coincitant avec la fin de la période d'investissement et le lancement de la production, une restructuration du capital de Guttanit Rwanda a eu lieu en juin 1993. Le Fonds d'Appui aux Innovations Industrielles (FAII) s'est retiré du capital de l'entreprise à travers la vente d'une partie de ses actions à Gutta Werke AG, le partenaire suisse de cette joint venture qui devient ainsi l'actionnaire majoritaire, et la conversion du restant des actions en prêt à Guttanit.²⁴ Le rôle et les responsabilités du FAII vis-à-vis de Guttanit sont clarifiés et réduits, ce qui permet à l'expert responsable de l'assistance technique²⁵ de se concentrer sur la Briquetterie rwandaise de Ruliba (BRR), qui a connu des moments difficiles en 1992 et surtout en 1993. Le Directeur rwandais²⁶ et de plusieurs cadres impliqués dans des détournements des biens ont dû être licenciés avec effet immédiat. Le FAII étant l'actionnaire majoritaire de la BRR suite à la restructuration du capital effectuée en 1991, la décision a été prise que l'expert recruté par la DDA²⁷ soit désigné Directeur de la BRR le temps de remettre de l'ordre dans la gestion de cette entreprise, une période estimée à environ une année. Au-delà de ce terme, il faudra que le FAII identifie un candidat satisfaisant les exigences du poste et acceptant la rémunération que peut lui offrir la BRR sur ses propres fonds.²⁸

Les deux entreprises ont fortement souffert du marasme économique et de l'irrégularité de la fourniture d'électricité. Dans les deux cas, il a fallu investir dans l'achat de groupes électrogènes puissants suppléants à ELECTROGAZ,²⁹ une acquisition dont le coût initial et les frais de fonctionnement renchérissent les coûts de production.

Actuellement les moyens du FAII sont intégralement investis dans Guttanit et la BRR, tous les autres projets étant suspendus ou abandonnés. Comme Guttanit ne commencera à rembourser le prêt au mieux que dans quatre ou cinq ans, et que les déboires de la BRR ajoutés à la nécessité pour cette entreprise d'investir dans un approvisionnement en énergie et le renforcement de son atelier d'entretien des équipements l'empêchent de rembourser sa dette à un rythme rapide, le FAII ne devrait pas être en mesure de lancer de nouvelles opérations de préinvestissement dans un avenir proche.

24 *Sur la situation de Guttanit Rwanda SA, usine de production de plaques de papyrus ondulé destinées à couvrir les toits des maisons, cf. dodis.ch/66314 et dodis.ch/66315.*

25 *Fred Robinson.*

26 *Naasson Nsabimana.*

27 *Jan S. Roukema.*

28 *Sur la situation de la Briquetterie rwandaise de Ruliba, cf. dodis.ch/66312 et dodis.ch/66313.*

29 *Sur le projet de réhabilitation du système de refroidissement de la centrale hydroélectrique de Ntaruka, cf. la proposition de projet de la Coopération technique N° 350/90 du 11 décembre 1990, dodis.ch/66326, et le dossier CH-BAR#E2025A#2002/145#2749* (t.311-Rwanda.88).*

Ce temps de «repos» doit être mis à profit pour développer une meilleure connaissance du contexte rwandais de la petite et moyenne entreprise qui, avec la guerre et le Programme d'ajustement structurel, n'est plus comparable à celui des années 1980. Cette connaissance permettra de mieux apprécier les contraintes au développement d'un tissu industriel et de définir une politique d'appui aux acteurs en utilisant les sommes importantes en francs rwandais qui seront disponibles dès que Guttanit et la BRR, qui ont chacune bénéficié d'un crédit de 5 millions de francs suisses, commenceront effectivement à rembourser leurs dettes.

Lorsque le FAII pourra à nouveau se permettre de financer des études de pré-investissement ou de participer à des investissements, il faudra prêter particulièrement attention à la capacité réelle de gestion des partenaires rwandais, pour éviter que le FAII, ou un acteur extérieur, comme dans le cas de Guttanit, ne doive intervenir en dernier recours pour éviter la faillite totale de l'entreprise, ce qui va à l'encontre d'une politique de responsabilisation des partenaires rwandais. Il faudra également veiller à ce que les idées soutenues contribuent de manière significative à la création d'emplois, car le Rwanda a cruellement besoin de pouvoir assurer l'insertion économique et sociale de ceux qui n'ont plus assez de terre pour subvenir aux besoins de leur famille.

Une évaluation externe de l'appui de la DDA à la promotion des matériaux locaux de construction était prévue en mai 1993. Sa préparation a été perturbée par la reprise des combats en février, si bien que cette évaluation a été reportée au premier semestre de l'année 1994. La Section de l'évaluation est principalement responsable de son organisation. Les résultats de l'évaluation serviront à l'élaboration du plan d'opération pour la phase 1995-1997, le crédit en cours ayant été prolongé jusqu'en décembre 1994. Des réflexions sont en cours au sein des projets ayant une composante matériaux locaux (suisses et autres) en vue de mettre en place une structure efficace de coordination et de promotion des matériaux locaux de construction.³⁰

Le projet de valorisation du soja a été réorienté début 1993 en mettant l'accent sur son volet rural, pour provoquer un désengagement progressif de l'entreprise Tofu Rwanda qui reposait trop sur les épaules des expatriés. Cette stratégie porte ses fruits avec une demande croissante d'appuis en milieu rural, et un Directeur national de Tofu Rwanda qui s'affirme à la tête de l'entreprise. La phase actuelle se termine en septembre 1994, et si une poursuite de notre appui à travers des structures rwandaises pour la diffusion du tofu en milieu rural est envisagée, il ne devrait plus y avoir de présence expatriée permanente.³¹

Le premier audit opérationnel de l'Union des Banques Populaires du Rwanda (UBPR) s'est déroulé en août-septembre 1993. Ses conclusions ne seront toutefois communiquées qu'après leur approbation par le Conseil d'administration qui se réunira les 20 et 21 novembre 1993. D'une manière générale, l'UBPR a conservé sa stabilité et la confiance des déposants durant l'année 1993, même dans les camps de personnes déplacées où certaines banques locales ont continué de fonctionner

30 *Sur la question de l'avenir du Programme pour l'amélioration des matériaux de construction et la valorisation des produits en terre cuite au Rwanda, cf. la proposition de projet de la Coopération technique N° 128/93 du 23 juillet 1993, dodis.ch/66311.*

31 *Cf. la proposition de projet de la Coopération technique N° 76/93 du 10 mai 1993, dodis.ch/66290.*

de manière itinérante.³² En 1994, une proposition de crédit sera préparée pour la prochaine phase commençant en 1995.

C) Appuis institutionnels

Le programme d'appui à la définition et à la mise en œuvre d'une politique de développement communal a donné naissance au niveau national à la concrétisation d'un Fonds de solidarité communale (FOSOC). Le but de ce fonds est le financement d'infrastructures sociales dont le coût dépasse les moyens mobilisables par une commune seule. L'approvisionnement du FOSOC se fait principalement à partir des contributions des communes, avec une action de péréquation des communes aisées en faveur des communes pauvres, renforcées par les apports financiers des bailleurs de fonds. Pour garantir la participation des communes riches, le système conçu prévoit qu'elles aussi trouvent un intérêt au FOSOC. Ce fonds pourrait jouer un rôle important durant la phase de reconstruction du pays s'il parvient à se doter des structures de gestion et des ressources humaines crédibles. L'appui suisse, en collaboration avec la Direction du Développement Communal du Ministère de l'Intérieur, a également mis l'accent sur la politique de décentralisation et le développement effectif des synergies avec les autres bailleurs de fonds intéressés.³³

Le projet en Préfecture de Kibuye a poursuivi sa tâche d'encadrement de l'élaboration des plans de développement communal, qui progressent malgré des conditions de travail difficiles. L'évaluation initialement prévue en 1993 a été reportée au premier semestre de 1994 en raison des troubles politiques, et en conséquence la phase actuelle sera prolongée d'un an pour que la suivante puisse prendre en considération les résultats de l'évaluation.³⁴

Cette année 1994 sera également l'occasion de voir comment le FPR, futur responsable selon l'Accord de paix de la gestion du Ministère de l'Intérieur auquel sont rattachés ces deux projets, entend poursuivre la politique de décentralisation/déconcentration menée jusqu'ici par les autorités.

Suite à une rencontre en mars 1993 entre les représentants du gouvernement rwandais, de la Banque mondiale et de la DDA,³⁵ le volet d'assistance technique du Programme d'ajustement du secteur financier (PASF) a fait l'objet d'un consensus et sa mise en œuvre a pu être poursuivie. Cette assistance technique, consistant principalement en un audit du système informatique de la Banque Nationale du Rwanda (BNR), un conseil pour la révision de la législation et une série de formations pour les cadres chargés de mettre en œuvre les mesures du PASF, se heurte toutefois aux difficultés déjà décrites affectant l'ensemble de l'administration. Par ailleurs, le volet financier du PASF (SFR 4 millions) ne peut encore faire l'objet d'un accord avec le gouvernement rwandais tant que celui-ci n'aura pas convenu

32 Cf. la proposition de projet de la Coopération technique N° 229/92 du 28 septembre 1992, dodis.ch/66289, ainsi que, pour les développements du projet, le dossier CH-BAR#E2025A#2002/145#2675* (t.311-Rwanda.42).

33 Sur la question de l'engagement de la Suisse dans le Fonds de solidarité communale (FOSOC), cf. dodis.ch/66705.

34 Cf. le dossier CH-BAR#E2025A#2002/145#2735* (t.311-Rwanda.79).

35 Sur cette rencontre, cf. le rapport dodis.ch/66291.

avec la Banque Mondiale les adaptations nécessaires à apporter au programme négocié en 1991.³⁶

Conformément à la décision prise en 1993 lors de l'examen du précédent programme annuel,³⁷ l'appui de la DDA à l'École Agricole et Forestière de Nyamishaba (EAFO) s'est terminé avec la fin de la phase en août 1993, le Ministère de tutelle n'ayant que très tardivement manifesté un intérêt pour la poursuite de la collaboration. À moyen terme, lorsque le Rwanda aura retrouvé une relative stabilité institutionnelle, la formation de techniciens agricoles et forestiers devra cependant être à nouveau envisagée, sous une forme différente, car le pays aura besoin de ressources humaines capables de mettre en œuvre les politiques de développement rural, qu'elles soient rattachées au secteur public ou privé.³⁸

Durant la période de transition à venir, des organisations comme le Centre IWACU (Centre de formation et de recherche coopératives)³⁹ et l'INADES⁴⁰ auront un rôle important à jouer en tant que relais «apolitiques» auprès des populations bénéficiaires pour la mise en œuvre de programmes de coopération. Si elles parviennent à garder une certaine neutralité vis-à-vis d'une classe politique toujours prompt à vouloir contrôler ou récupérer les organismes proches de la population, elles peuvent fortement contribuer à l'émergence d'une société civile forte capable de jouer pleinement son rôle lors des prochaines échéances électorales. Malgré les difficultés budgétaires actuelles, la Section est d'avis qu'il ne faut pas diminuer l'appui à ces deux institutions, d'autant plus que le Centre IWACU sera confronté en 1994 à une suspension de la contribution reçue de l'USAID, celui-ci se réorganisant au Rwanda.

D) Promotion de l'État de droit

Les révélations contenues dans les deux rapports parus en 1993 sur les violations des droits de l'homme⁴¹ et le rapport sur l'état de la justice au Rwanda⁴² confirment la gravité de la situation qu'endurent les Rwandais victimes de ces violations. Alors que le Rwanda s'avance vers une période tendue de redistribution du pouvoir, il importe d'autant plus que cette nouvelle répartition se fasse dans le respect de certaines règles si l'on veut éviter que le plus fort n'impose simplement

36 Cf. notamment l'Accord entre le gouvernement suisse et le gouvernement de la République rwandaise concernant une aide financière sous forme de don pour une assistance technique dans le cadre d'un programme d'ajustement du secteur financier du Rwanda, signée le 5 novembre 1993 à Kigali, CH-BAR#E2025A#2002/145#2765* (t.311-Rwanda.92).

37 Cf. le programme par pays Rwanda de la DDA du juin 1987, dodis.ch/65595.

38 Cf. les dossiers CH-BAR#E2025A#2002/145#2686* (t.311-Rwanda.59) et CH-BAR#E2026-10#2012/227#11* (853).

39 Cf. les dossiers CH-BAR#E2025A#2002/145#2691* (t.311-Rwanda.63) et CH-BAR#E2026-10#2012/227#17* (853).

40 Cf. le dossier CH-BAR#E2025A#2002/145#2678* (t.311-Rwanda.54).

41 Rapport de la Commission internationale d'enquête sur les violations des droits de l'homme au Rwanda depuis le 1^{er} octobre 1990 du 8 mars 1993, publié par la Fédération internationale pour les droits de l'homme (FIDH) et le Rapport sur les droits de l'homme au Rwanda. Octobre 1992–octobre 1993 de l'Association rwandaise pour la défense des droits de la personne et des libertés publiques.

42 La place de la justice et le rôle du magistrat dans l'édification d'un État démocratique du Ministère de la justice rwandais de novembre 1992, CH-BAR#E2025A#2002/145#2774* (t.311-Rwanda.95).

sa loi aux autres par des moyens peu démocratiques. Des citoyens sensibilisés à cette problématique et conscients de leurs droits constituent un des garde-fou les plus efficaces contre les tentatives de mainmise sur le pouvoir par un groupe donné. À travers divers appuis, la DDA s'efforcera de soutenir les initiatives locales qui concourent à cette même finalité que constitue l'instauration d'un État de droit.

Le programme actuel comprend un crédit approuvé en juillet en faveur de l'ADL, avec une réserve budgétaire pour le CLADHO, une organisation faitière qui regroupe cinq associations locales de défense des droits de l'homme, et des appuis ponctuels pour la formation de cadres du Ministère de la Justice ou des représentants des ONG.⁴³ Sur financement de la Section Bourses et Cours, la DDA contribue également au développement d'une presse indépendante, avec des possibilités de formation pour les journalistes et l'organisation de rencontres entre les associations professionnelles locales qui ont déjà abouti à l'élaboration d'un Code de déontologie de la profession, ainsi qu'à des réflexions qui ont fortement influencé la dernière version de loi sur la presse.

La DDA avait envisagé la mise à disposition d'un Conseiller en matière de droits de l'homme auprès des services du Premier Ministre.⁴⁴ Après les changements intervenus en 1993, la question de cet ancrage institutionnel doit être réexaminée afin de déterminer s'il ne serait pas plus approprié d'affecter ce Conseiller auprès de la Commission nationale des droits de l'homme dont la création est inscrite dans l'Accord de paix ou du CCOAIB.

La faiblesse de la justice rwandaise est due en partie à sa dépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, et en partie à la faiblesse de ses ressources aussi bien humaines que de fonctionnement. Faute de recueils de lois et de jurisprudence, de nombreux juges sans formation rendent le droit sur des bases extrêmement fragiles, et ils ne jouissent pas toujours d'une formation juridique, ce qui ouvre la porte à nombre d'abus. Il y aurait donc un travail important à faire dans ce domaine, en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, pour renforcer le système judiciaire en mettant sur pied des programmes de formation à l'intention des magistrats, de greffiers, des officiers de police judiciaire, du personnel pénitentiaire, et d'une manière générale de tous ceux qui sont impliqués dans le maintien de l'ordre et l'application de la justice.

Cette formation devrait être complétée par un soutien budgétaire pour le fonctionnement des services et pour l'impression et la diffusion de textes de lois. Comme il s'agit principalement de dépenses qui peuvent être faites en monnaie locale, les fonds de contrepartie pourraient être utilisés à cette fin.

III. Le bureau de coordination

Le second coordonnateur adjoint⁴⁵ a commencé sa période de préparation à la Centrale fin août et est arrivé début octobre à Kigali.

43 Cf. la proposition de projet de la Coopération technique N° 118/93 du 8 juillet 1993, dodis.ch/66232.

44 Sur l'idée de mettre un conseiller juridique suisse à disposition du Premier ministre du Rwanda, cf. dodis.ch/66706 et dodis.ch/66707.

45 Frank West.

En mars 1994 aura lieu la passation entre le Chargé du programme Rwanda à la Centrale⁴⁶ et son remplaçant,⁴⁷ actuellement premier adjoint au Bureau de coordination de Kigali. À son départ, le second adjoint deviendra premier adjoint, et un nouveau second adjoint⁴⁸ viendra compléter l'équipe du bureau de coordination début mai 1994, après une période de préparation à Berne commençant dès le mois de décembre 1993 à temps partiel.

En janvier/février 1994, le Chargé de programme entreprendra une mission pour la visite des projets, discuter avec le Bureau de coordination les perspectives politiques à la lumière des progrès du calendrier de l'accord de paix, et discuter la première version complète de la Note méthodologique sur la poursuite du programme de coopération durant la période de transition. Durant la première semaine de février, le Chef de la Division Afrique et Amérique latine passera au Rwanda, ce qui fournira l'occasion d'une concertation à haut niveau avec nos partenaires étatiques et du secteur privé.⁴⁹

La seconde mission du Chargé de programme est prévue en octobre 1994, pour la préparation du prochain programme annuel. Deux missions du Chargé de programme sectoriel «eau et infrastructures» sont également prévues en 1994 (mai et novembre), liées à la tenue des réunions de concertation entre bailleurs de fonds pour les projets cofinancés avec l'IDA.

Durant l'année 1994, les principales tâches du Bureau de coordination consisteront en:

- le suivi attentif de la situation politique et économique, au Rwanda et dans la sous-région;
- la coordination avec les autres représentants diplomatiques et Chefs d'agence de coopération, autant pour les questions politiques que pour les Conférences qui pourraient être organisées en 1994 (Table ronde sur la reconstruction, Conférence sur les réfugiés, Réunion des bailleurs pour la poursuite du Programme d'Ajustement Structurel);
- l'encadrement de la préparation de crédits devant être approuvées d'ici fin 1994;
- le suivi des programmes d'aide humanitaire en collaboration avec le Coordinateur ASC;
- le suivi des questions de sécurité de la communauté suisse.

[...] ⁵⁰

⁴⁶ Jean-François Cuénod.

⁴⁷ Urs Bloesch.

⁴⁸ Giorgio Bianchi.

⁴⁹ Sur la mission de Jean-François Cuénod et de Serge Chappatte au Rwanda du 24 janvier au 12 février 1994, cf. dodis.ch/66288.

⁵⁰ Pour la version complète du document, cf. le facsimilé dodis.ch/61430.