

“LE RWANDA AU DELA DU DÉBAT STÉRILE ENTRE BELIEVERS ET NON BELIEVERS”





adresse:

Godebaldkwartier 74
NL-3511 DZ UTRECHT
UTRECHT, Netherlands

adresse postale:

P.O. Box 19318
NL-3501 DH

Téléphone: ++31 030 233 33 46

Fax: ++31 030 236 81 99

Ce rapport est compilé par IKV Pax Christi,
l'organisation conjointe de la section néerlandaise
Pax Christi et le Conseil de Paix des Églises
Néerlandaises (IKV).

Utrecht, Pays Bas
15 Mars 2009

Sommaire

Préface	2
Chapitre 1: Évolution de l'espace démocratique	3
1°) Le nouvel ordre politique après 1994.....	3
2°) Communauté International sous l'emprise de sa culpabilité.....	4
3°) D'un état obsédé du contrôle de ses citoyens.....	5
Chapitre 2: la politique socio-économique : le fossé s'élargit	7
1°) l'évolution socio-économique.....	7
2°) politique rurale: l'agriculture familial hors bord.....	7
3°) la cooperation atteint elle ses objectifs ?.....	8
Chapitre 3: La Justice et les Droits de l'homme	10
1°) Juger les crimes de génocide.....	10
2°) les crimes de guerre de l'APR : un tabou total.....	11
3°) Divisionnisme et idéologie du génocide.....	11
4°) une justice instrumentalisé.....	12
Chapitre 4: Stabilisation sur le dos du voisin : le Rwanda en RDC	14
1°) La première guerre mondiale africaine.....	14
2°) L'Est du Congo : un conflit ou plusieurs ?.....	14
3°) D'une culture de violence à l'impunité totale.....	15
4°) La militarisation de l'économie.....	16
5°) Maintien d'une économie de guerre après la guerre.....	17
Conclusions	19
Liste des sigles et acronymes	22
Bibliografie	23

Préface

Depuis longtemps la coopération avec le Rwanda a été sujet d'une discussion chaude parmi des représentants des gouvernements, des ONG's ainsi que des académiques. Ce débat était souvent « stérile », bloqué entre 'believers' et 'non-believers'. Autrement dit, un débat entre ceux qui croient à un miracle économique et de bonne gouvernance contre ceux qui croient qu'il y a une contraction de l'espace démocratique, que la politique rurale ne sert pas les pauvres, que la justice est l'instrument de l'Etat et que l'élite rwandaise continue à piller la RD Congo.

Nous avons voulu placer ce débat à un niveau plus élevé en essayant de montrer, sur base des sources publiques renommées (Banque Mondiale, PNUD, Human Rights Watch, ICG, académiques) les tendances et l'évolution du Rwanda dans ces différents sujets.

Nous espérons que ce document contribue à un débat plus clair qu'avant et qu'il contribue à une réflexion plus profonde sur ce qui peut être l'avenir de Rwanda.

Chapitre 1: Évolution de l'espace démocratique

Alors que plusieurs pays africains connaissaient des troubles et des conférences nationales, la transition démocratique au Rwanda s'est jouée sur fond de guerre civile. En octobre 1990, la rébellion tutsie (FPR) attaque le Rwanda par le Nord: elle revendique la démocratie et le droit des réfugiés au retour. En novembre, le président Juvénal Habyarimana annonce le retour du multipartisme. Des pourparlers s'engagent à Arusha (Tanzanie) entre le pouvoir, le FPR et l'opposition démocratique. Les négociations portent sur le partage du pouvoir et l'Etat de droit.

La signature des accords d'Arusha, le 4 août 1993, théoriquement, met fin à trois ans d'une guerre civile de basse intensité. Ils prévoient l'ouverture d'une période de transition sous la direction d'un gouvernement d'union nationale. Le 6 avril 1994, l'avion du président Habyarimana est abattu au dessus de Kigali. L'attentat marque le début du génocide des Tutsis au Rwanda, d'avril à juin 1994. Les principales personnalités de l'opposition, elles aussi, sont assassinées. Le FPR reprend l'offensive, le 4 juillet 1994 entre dans Kigali, et s'empare du pouvoir. La guerre a entraîné la disparition de l'opposition démocratique. Mais l'aide n'attend pas: les bailleurs misent sur un nouveau gouvernement de transition, dirigé par le FPR.

1°) Le nouvel ordre politique après 1994

La guerre a eu un effet dévastateur et durable sur le pan politique: celui de polariser le débat en deux parties qui s'opposent, Hutus et Tutsis. Cette polarisation n'était pas présente avant la guerre, et semble s'être peu à peu imposée durant le conflit. Le régime Habyarimana a appelé à resserrer les rangs contre un ennemi commun: la rébellion tutsie (FPR). Le génocide du printemps 1994, pour une grande partie, fut l'oeuvre de miliciens qui avec les Forces armées rwandaises (FAR), se sont réfugiés de l'autre côté de la frontière, au Zaïre. Ils entraînent avec eux plus de deux millions de réfugiés, hutus, au Zaïre et en Tanzanie.

Très tôt, des signaux d'alarmes sont émis sur les pratiques violentes et discriminatoires du FPR et de l'Armée patriotique rwandaise (APR): par le HCR, Amnesty International (*Reports of Killings and Abductions by the RPF, April-August 1994*, London, October 1994) et Human Rights Watch (*The Aftermath of Genocide in Rwanda*, New York, September 1994; *Rwanda: A new catastrophe?*, New York, December 1994). Le FPR prend le contrôle de parties de territoire vidées de leur

population. En novembre 1994, le Conseil de sécurité de l'ONU crée un Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), chargé de juger les personnes responsables d'actes de génocide et d'autres violations graves au droit international humanitaire, commis entre le 1 janvier et le 31 décembre 1994.

Les premières années de la "transition" sont marquées par les préoccupations sécuritaires. La présence de rebelles hutus en territoire congolais, ex-FAR et ex-Interahamwe, entretient une pression militaire sur le nouveau gouvernement. La plupart des réfugiés hutus sont rapatriés fin 1996. La première guerre du Congo ne parvient pas à éliminer tout à fait les héritiers de l'ancien régime et la contrainte militaire. De novembre 1997 à février 1998, l'insurrection reprend dans les provinces de Ruhengeri et de Gisenyi. Toutefois, avec la seconde guerre du Congo à partir de 1998, la tendance d'une externalisation de la guerre civile au Rwanda se confirme.

A l'intérieur, le GoR s'efforce d'établir son contrôle sur le territoire. Les activités politiques, dans le cadre de la transition, sont fortement encadrées. La loi fondamentale assimilait la transition à une période d'exception, ce qui signifiait la disparition de toute possibilité de mobilisation politique ou d'opposition (ICG, 2002: 9). Les partis se voyaient interdire de se réunir et d'implanter des structures au niveau local; il ne leur était donc plus possible d'établir des réseaux à travers le pays.

Le processus de réforme constitutionnelle engagé après 1999 ne semble pas remettre en cause ces mesures politiques "exceptionnelles". Une Commission constitutionnelle entreprend des "consultations populaires" qui n'ouvrent pas le débat sur l'avenir du pays, mais qui ont pour effet de désamorcer toute critique internationale. Les partis ne sont pas autorisés à étendre leurs activités à la base. International Crisis Group (ICG) publie un rapport en novembre 2002 (*Rwanda at the End of the Transition: A Necessary Political Liberalisation*), qui conclue que le processus n'offre "aucune perspective ou garantie de libéralisation politique" (ICG, 2002: 6).

En mai 2003, la nouvelle Constitution est adoptée par référendum. L'Union européenne, qui a envoyé une mission d'observation, exprime quelques inquiétudes: la constitution limite notamment les libertés d'expression et d'association (*Rwanda*.

Réferendum constitutionnel 26 mai 2003. Rapport final: 6). En août, la première élection présidentielle se déroule dans le calme. Paul Kagame, leader de la rébellion tutsie de 1990 est élu avec 96% des voix. Son principal opposant, Faustin Twagiramungu, leader de l'opposition démocratique avant 1994 et premier ministre du gouvernement d'union national jusqu'en août 1995, est crédité de 3% des votes.

Le niveau de sûreté générale, à Kigali comme à l'intérieur du pays, est maintenant exemplaire. En janvier 2006, une réforme administrative est mise en place: les douze anciennes préfectures font place à cinq nouvelles provinces, et un grand nombre de fonctionnaires sont transférés de l'administration centrale au niveau local. La décentralisation est un processus encouragé par les bailleurs, réputé accroître l'efficacité de l'aide et la qualité de la gouvernance. Aux échelons administratifs inférieurs, les secteurs et les cellules, un "équilibre" a été institué entre les autorités nommées par l'administration centrale et les conseillers élus (cf. Ingelaere, 2007: 35). Toutefois, les autorités les plus influentes sont nommées, et seules les fonctions qui font l'objet d'une nomination reçoivent un salaire régulier. La chaîne de responsabilité

remonte ainsi des entités locales en direction du gouvernement central.

L'éducation s'est également révélée le lieu, peut être inattendu, d'une nouvelle emprise sur l'espace publique. L'éducation civique et l'histoire du pays en particulier fonctionnent, dans leur méthodologie et leurs programmes, comme un processus de rééducation des manières de voir. Un double manuel, à l'usage des élèves et des professeurs, a été publié en 2004 par le Centre national de développement des programmes (Guide d'éducation civique. Compétences de vie. Pour les écoles primaires du Rwanda), où l'histoire est présentée sous le thème de l'unité nationale. Toutefois, la décision des autorités d'imposer l'anglais comme langue d'enseignement à la rentrée 2009 implique d'autres conséquences en termes de cohésion, puisqu'elle rompt avec un passé francophone, et privilégie ouvertement une ancienne diaspora politique, revenue d'Ouganda. Tous les professeurs de carrière devraient donc être "rééduqués", ou remplacés. Enfin, la menace de sanctions disciplinaires et pénales pèse maintenant sur les enseignants, dont les propos sur l'histoire pourraient être mal interprétés (voir chapitre 3.3 Divisionnisme et idéologie du génocide). Depuis 2003, il n'y a donc pas eu de

rupture dans le discours politique, qui met un accent tout particulier et constant sur l'unité et la réconciliation nationales. Avec les élections législatives de septembre 2008, le Rwanda amorce un nouveau cycle électoral, qui conduira aux élections présidentielles de 2010. Les résultats électoraux de 2008, après ceux de 2003, ont à nouveau consacré la victoire du FPR. Le score de 78,76% des voix annoncé par la Commission électorale, devant le Parti social démocrate (PSD, 13,12%) et le Parti libéral (PL, 7,5%), semble témoigner de l'émergence d'un multipartisme. Les observations démontrent qu'il n'en est rien.

Sur un échantillon de 24,96% des votes observé par la mission européenne, un échantillon considéré d'une représentativité absolue, le FPR a recueilli 98,39% des voix (*Rwandan election results as per EU EOM observation*), 100% dans certains districts. Les autres formations en lice ne parviennent jamais à franchir le seuil des 5% nécessaire pour être éligible au parlement. La MOE UE a signalé de nombreuses fraudes, dans les processus de dépouillement et de consolidation des résultats notamment. La manipulation des résultats définitifs, en revanche, n'est pas mentionnée dans son rapport final, rendu public le 19 janvier 2009 (cf. www.eueomrwanda.org).

2°) Communauté International sous l'emprise de sa culpabilité

Le nouvel ordre politique intérieur est allé de paire avec un repositionnement du Rwanda au niveau international. Le nouveau régime a bénéficié de l'appui de nouveaux partenaires tels que les Etats-Unis, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, qui auparavant ne possédaient pas d'ambassade à Kigali. Autrefois tourné vers "l'espace francophone", le Rwanda a depuis donné priorité à son intégration dans la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC). Le Royaume-Uni est le premier contributeur financier au budget du Rwanda avec 100 millions de dollars annuels pour les dix prochaines années (The Economist, 25.09.08). Son adhésion au Commonwealth est prévue pour 2009.

Le revirement est spectaculaire pour cette ancienne entité coloniale belge et ce pays francophone. En novembre 2006, des mandats d'arrêt internationaux ont été lancés par la justice française contre neuf hauts responsables rwandais. Kigali a immédiatement rompu ses relations diplomatiques avec la France. En février 2008, la justice espagnole lance à son tour des mandats d'arrêt contre 40 officiers supérieurs de l'APR. Certaines de ces personnalités recherchées ont depuis continué de circuler à l'étranger. Rose

Kabuye fut la première à être interpellé, par les autorités allemandes, en novembre 2008. Des manifestations ont été organisées par le GoR à Kigali, entraînant une première réaction de l'Union européenne (UE). Dans un communiqué, "l'UE et ses Etats membres regrettent les réactions du GoR à la suite de l'arrestation" et "les manifestations organisées à Kigali contre l'ambassade d'Allemagne" (UE, Bruxelles, 01/12/08).

Depuis 1994, la communauté internationale est divisée sur le Rwanda. Un groupe de coordination des partenaires au développement a été mis en place. Tous ces acteurs ne partagent pas pour autant la même vision: il n'y a pas de "front commun". Les bailleurs qui accordent un soutien budgétaire direct (Commission européenne, Royaume-Uni, Suède, Banque mondiale, Banque Africaine de développement) ne s'engagent plus au niveau local, ce qui les prive souvent des informations et des réalités de mise en oeuvre sur le terrain. "Dfid Rwanda is strongly oriented at central agencies; it is distant from others important players and insufficiently informed about implementation realities on the ground" (Kanyarukiga et al., 2006: 41).

Accorder un soutien budgétaire direct au Rwanda était une décision politique et non, comme souvent dans d'autres pays, le résultat d'un processus graduel. "Budget support was a leap of faith; faith in the willingness and the competence of the GoR. This lead e.g. to the situation in which the EC conditions for sector budget support are not yet fulfilled while the EC provides GBS" (Holvoet, Rombouts, 2008: 33). Ces bailleurs n'ont souvent pas connaissance des programmes et des projets des autres acteurs. Le type d'information que les deux groupes reçoivent diffère donc considérablement. Les bailleurs bilatéraux continuent d'apprécier différemment la situation politique et de la gouvernance dans le pays.

Les bailleurs ont un incontestable potentiel pour jouer un rôle de contrôle et de modérateur de l'action du GoR. Les préoccupations de "substance" au Rwanda ont trait à des questions politiques, telles que les inégalités horizontales entre les communautés hutu et tutsi. Bien qu'elles demeurent des "catégories" pertinentes à l'intérieur de la société rwandaise, il est politiquement très incorrect de parler de Hutus et de Tutsis au Rwanda. Les préoccupations relatives à la manière dont le gouvernement

gère cette problématique sont légitimes, car le choix d'ignorer ces questions sensibles pourrait entretenir une image trompeuse, avec des résultats positifs au niveau "macro" masquant des distorsions au niveau "micro". Dans ce cas, la division des bailleurs renforce la position du GoR.

A plusieurs reprises, ceux qui ont formulés des critiques ont été présentés par le régime comme "négationnistes" ou "révisionnistes": le panel international d'éminentes personnes (IPEP) chargé par l'OUA en 1998 d'enquêter sur le génocide de 1994 et ses conséquences, Amnesty International, International Crisis Group (ICG) ou Human Rights Watch. L'objectivité de la mission d'observation électorale de l'UE, en août 2003, fut mise en doute. Plusieurs chercheurs sont devenus au Rwanda persona non grata. Alison Des Forges, conseillère principale d'HRW pour l'Afrique depuis 1991, s'est vu refusé d'entrer au Rwanda à deux reprises, en septembre et décembre 2008. Depuis 2002, ICG ne publia plus de rapports sur le Rwanda (cf. www.crisisgroup.org). De nombreuses ONG internationales prennent le parti de ne pas témoigner, par crainte de l'expulsion.

En 2008, le GoR exigea qu'aucun membre de la MOE UE ne soit français ou espagnol. Cette exigence, irrecevable sur le plan communautaire, trouva toutefois à s'appliquer, le Rwanda refusant d'accorder leurs visas aux membres français de la mission. Le 12 décembre 2008 enfin, le Conseil de sécurité publie le rapport final du Groupe d'experts sur la RDC (S/2008/773). Le rapport indique que le GoR appuie le mouvement rebelle congolais du CNDP. En réaction, la Suède et les Pays-Bas suspendent le paiement de leur aide budgétaire; la presse britannique appelle son gouvernement à agir dans le même sens. De pénibles discussions entourent, en coulisse, la publication du rapport d'observation de l'UE sur les élections de septembre 2008.

3°) D'un état obsédé du contrôle de ses citoyens

Le soutien diplomatique et financier accordé au GoR depuis 1994 a-t-il permis, en définitive, de

progresser sur la voie de la démocratie et de la réconciliation? Formellement, les processus de démocratisation et de décentralisation ont été engagés en 2001. ICG postule qu'un des objectifs principaux des élections locales de mars 2001 était, pour le FPR, la mise en place d'un réseau de cadres locaux, dans la perspective des élections présidentielles et législatives à venir (ICG, 2001: 35).

L'extension de l'encadrement de la population à tous les échelons administratifs et territoriaux du pays est une autre clé de lecture de la réforme des institutions de 2006. Elle permet d'appliquer une vision et une idéologie nationales au niveau local. Avant chaque élection, en dépit d'une emprise forte sur la société, et d'une position apparemment intouchable, le régime a renforcé son contrôle idéologique et policier (signe de nervosité). Dans la pratique, le concept de "divisionnisme" a servi d'instrument de contrôle idéologique. En 2008, la MOE UE a constaté: "Aucun parti politique enregistré au Rwanda ne manifeste une idéologie largement différente de celle du FPR" (MOE UE, 2008: 4).

La négation du paramètre "ethnique" n'a pas encore permis de transcender ce clivage. Jusqu'à l'attaque du FPR en 1990, il semble que cette dimension n'aurait eu que peu d'impact sur les rapports sociaux (cf. par ex. Ingelaere, 2007: 11). Officiellement abolie, elle structure aujourd'hui la vie quotidienne et les représentations de l'autorité. Le régime est perçu par chacun des deux groupes comme "celui des Tutsis" (Ibid.: 30). Dans la perception populaire, le pouvoir et l'identité demeurent indissociables.

La configuration du pouvoir, quinze ans après, reflète encore les positions acquises avec la victoire militaire. Les élections, celles de 2003 en particulier, ont apporté une légitimité supplémentaire aux autorités. Mais le débat sur l'avenir du pays n'a pas été engagé. Et Kigali continue de rejeter tout dialogue avec l'opposition. Le monopole du FPR sur la vie politique n'aura donc pas permis d'affronter le passé dans toute sa complexité (voir chapitre 3).

Tout indique au contraire une certaine continuité avec le régime précédent, dans la manière dont le pouvoir est exercé et dans la nature de l'Etat. Le pays est administré verticalement, de haut en bas. Le parti a mis en place une structure hiérarchique forte, les cadres et les "intellectuels" en particulier sont incités à prêter serment. L'épuration de la classe politique est continue. La population a développé "*une capacité à afficher un acquiescement*" (ICG, 2002: 7) et poursuit un "jeu d'évitement" des autorités. Mais le pouvoir ne s'enracine pas dans un soutien populaire. Enfin, la présence d'une importante communauté rwandaise en exil est renouvelée.

Force est de reconnaître que cet autoritarisme produit sa propre dynamique d'opposition. Les inégalités dans le système de promotion suscitent de nombreux mécontents. Le harcèlement de tous

les adversaires politiques contribue à radicaliser l'opposition. Depuis une dizaine d'années, le Rwanda est ainsi plongé dans un cercle vicieux où la dérive autoritaire provoque la radicalisation de l'opposition non armée, ce qui en retour entretient la paranoïa et renforce l'autoritarisme du régime.

Le soutien apporté au régime aura donc contribué au maintien d'une forme de *statu quo*. Au lieu d'user de ses ressources et de son influence à la recherche d'une solution politique négociée, la communauté internationale a donné le signal à l'une des parties qu'elle pouvait poursuivre la "victoire" et conserver une forme d'impunité. L'absence de condamnation, comme dans le cas des dernières élections, alimente les mêmes ressorts d'un mécanisme anti-démocratique et totalitaire qui a déjà eu des conséquences dramatiques au Rwanda en 1994. Pour l'UE, ce positionnement est de plus en plus difficile à tenir. Les acquis des quinze dernières années en termes de démocratisation et de réconciliation, en dépit des investissements consentis, sont fragiles.

Chapitre 2: la politique socio-économique : le fossé s'élargit

Les inégalités économiques et sociales sont une des clés de la problématique rwandaise. Ce sont elles qui inspirèrent, en partie, la violence insurrectionnelle et les événements révolutionnaires de 1959. Les bailleurs ont apprécié le retour de la stabilité macroéconomique et les mesures de lutte contre la corruption. Mais le Rwanda est aujourd'hui confronté à la disparité croissante entre Kigali et les zones rurales. Les inégalités entre riches et pauvres, elles aussi, s'accroissent. Le pays, enfin, est de plus en plus dépendant de l'aide extérieure.

1°) L'évolution socio-économique

Entre 1991 et 1994, le PIB réel par habitant s'est contracté au rythme de 8% par an (BM, 2007 b: 2). En 1994, le génocide a entraîné la destruction du stock de main d'oeuvre (voir chapitre 1) et de capital. Compte tenu de cet héritage historique, des défis politiques et sociaux et du choc survenu en 1994, les résultats obtenus en matière de croissance et de stabilité macroéconomique à partir de 1996 ont pu paraître impressionnants. En outre, des progrès importants ont été réalisés en ce qui concerne les finances publiques, l'exécution et le suivi du budget. Le pays a bénéficié récemment de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) et de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM). Ces deux initiatives ont entraîné une réduction substantielle du stock de la dette du Rwanda, de 93% du PIB en 2003 à 15% fin 2006 (BM, 2007 b: 4).

Pour autant, il n'y a eu qu'une amélioration très marginale des mesures de la pauvreté. Les progrès réalisés après 1994 ont été portés par l'effet de rattrapage, mais depuis quelques années, la croissance globale du PIB est en train de ralentir. Entre 2001 et 2006, l'incidence de la pauvreté a diminué de 60,2% à 56,9% (PNUD, 2007: 7). Au cours de la même période, compte tenu d'une forte croissance démographique, le nombre absolu de "pauvres" a même augmenté de 600.000, pour atteindre 5,4 millions de personnes (PNUD, 2007).

Le Rwanda est de plus confronté au problème de la disparité croissante entre riches et pauvres. Le coefficient de Gini mesure les inégalités des revenus dans un pays: le chiffre 0 représente une égalité parfaite, où tous les revenus sont

identiques, et le chiffre 1 une inégalité totale. Au milieu des années 1980, avec un coefficient de Gini de 0,29, le pays était parmi les plus "égalitaires" sur le continent. En 2001, le même coefficient atteignait 0,47. Le problème n'a cependant pas ou trop peu été pris en compte et les inégalités n'ont cessé de croître, avec un coefficient de Gini qui atteint 0,51 en 2006 (Ansoms, 2008: 14), bien au-delà de la moyenne des autres pays africains. La croissance s'étant accompagné de plus grandes inégalités (cf. Ansoms, 2008: 15: Table 3: Gini coefficients for Rwanda), son impact sur la réduction de la pauvreté aura été limité (GoR, 2006: 7).

L'autre grande disparité qui traverse la société rwandaise est le fossé qui se creuse entre Kigali et les zones rurales. Ces dernières années, le nombre de pauvres a surtout augmenté dans les zones rurales, où le taux de pauvreté s'élève à 62,5%, contre 13% à Kigali et 41% dans les autres régions urbaines (EICV 2, GoR, 2006). Au total, les zones rurales abritent aujourd'hui 97,5% des pauvres (Ansoms, 2007; BM, 2007 a). La pauvreté est donc fortement associée au travail agricole, et plus étendue dans certaines régions, là où les densités de population sont les plus élevées (dans le centre du pays, le Nord et le Sud-Ouest, Ibid.: 4).

La sécurité alimentaire, enfin, demeure une préoccupation majeure. La forte croissance démographique a contribué, sur le long terme, au déclin de l'autosuffisance alimentaire nationale. Les importations de nourriture ont augmenté de 12% entre 2003 et 2005 (BM, 2007 a: 8). Structurellement, le Rwanda demeure un pays déficitaire sur le plan alimentaire, qui importe au moins 130 millions de tonnes de nourriture par an.

2°) politique rurale: l'agriculture familial hors bord

La structure de l'économie est telle que le Rwanda dépend essentiellement de l'agriculture, qui représente 42% du PIB (BM, 2007 a: 8) et emploie 90% de la population active. Le GoR et la Banque Mondiale (BM) ont identifié la transformation de l'agriculture comme le moteur potentiel de la croissance. Cette "transformation" doit permettre d'abaisser à 50%, d'ici 2020, la part de la population active employée dans le secteur agricole. L'objectif fondamental est ainsi de diversifier la structure de l'économie, en

augmentant la part respective des secteurs industriel et tertiaire.

La politique agricole mise en place vise à rompre avec une agriculture de subsistance qui prévaut aujourd'hui, pour s'orienter en priorité vers le développement d'une agriculture commerciale et la professionnalisation d'un nombre d'agriculteurs plus restreint. Le Plan stratégique de transformation de l'agriculture (PSTA, GoR, 2004), lancé en juin 2006, comprend des

incitations en faveur des cultures commerciales telles que le maïs, le riz et l'horticulture, associées aux cultures d'exportation traditionnelles comme le café et le thé. L'allocation des ressources financières du gouvernement sera dirigée en priorité vers les activités de production les plus compétitives (National Agricultural Policy, Minagri, 2004: viii).

Dans la foulée de la politique agricole, le GoR a adopté en 2005 une nouvelle loi foncière (Organic Law determining the use and management of land in Rwanda, n°08/2005). La loi désormais lève les freins à la division des lots de moins de cinq hectares, qui pourront ainsi être rachetés, qui protégeaient les petits exploitants des grands propriétaires (cf. Décret-Loi n°09/76, art. 2 et 3 et LO n°08/2005, art. 20). La "consolidation" devient une procédure formelle de rassemblement des lots dans le but d'améliorer leur exploitation (art. 2 et 20). La loi ne fixe pas d'extension maximale aux propriétés (Ansoms, 2007: 21). Elle introduit enfin une garantie supplémentaire de l'usage productif de la terre, en accordant aux autorités locales une grande marge d'interprétation de ce que représente l'"usage productif", qui les autorise à réquisitionner les parcelles "sous-exploitées" (art. 74).

Ces mesures ont pour effet de privilégier les agriculteurs avec un plus grand potentiel commercial, aux dépens des petites unités de production qui fonctionnent encore selon le modèle d'une agriculture de subsistance. Elles favorisent également la concentration des propriétés aux mains d'exploitants les plus compétitifs, dans un contexte où la distribution de la terre est étroitement liée à la pauvreté. De tels choix d'économie politique auront d'importantes implications en termes d'efficacité, d'équité et de conflits sociaux.

L'expérience des pays asiatiques, en particulier, a démontré qu'une croissance agricole fondée sur une large base contribue davantage à la réduction

de la pauvreté, durant les premières phases du processus de transformation structurelle. "The growth-linkage effects of agriculture have proven most powerful when

agricultural growth is driven by broad-based productivity increases in rural economies that are dominated by small farms, as is the rural economy of Rwanda", reconnaît la BM (2007 a: 6). Les ménages à la tête de petites et moyennes exploitations ont de meilleurs indices de consommation pour promouvoir la croissance des autres secteurs de l'économie locale. Ils dépensent une plus grande part de leurs revenus dans les biens et services locaux (Ibid.).

3°) la coopération atteint elle ses objectifs ?

Quel est le bilan économique et social de l'action du GoR, et autrement dit, depuis 1994, le Rwanda a-t-il récolté les prétendus dividendes de la paix? Le contraire semble vrai. La popularité acquise depuis cette année fatidique est allée de paire, sur le terrain de l'économie, avec la montée des inégalités. Le coefficient de Gini a atteint un niveau record (0,51), très élevé pour les standards africains. Il place actuellement le Rwanda parmi les pays les plus inégaux dans le monde (PNUD, 2007). Le premier quintile se démarque très fortement du reste de la population, avec des revenus qui ont presque triplé depuis 1995. A l'inverse, le dernier quintile est distancé, avec des revenus quasiment inchangés depuis la guerre: 17.400 Frw en 1996, 18.900 Frw en 2006.

La perception de la situation économique s'est nettement dégradée, en comparaison de celle qui prévalait avant la guerre (Ingelaere, 2007: 28). En outre, "there is a general perception that policies are not based on the needs and will of the population and even run counter to possible improvement, especially related to the economic situation" (Ibid.: 34). Les tendances 1995-2006 montrent que le Rwanda atteint la fin de ses capacités à réduire la pauvreté à travers la seule croissance - "if current trends are confirmed, Rwanda might not be able to recover the pre-war poverty levels within the next five years" (PNUD, 2007: 20).

Le développement rural ressort comme le plus grand défi à relever, pour garantir un certain équilibre politique et social. Entre 1994 et 2004, la population rurale a cru à un taux annuel moyen de 4,4%, alors que les superficies de terre cultivable demeurent virtuellement inchangées. La disponibilité de la terre n'a donc cessé de diminuer avec le temps. La modernisation du

secteur agricole renforce des inégalités déjà considérables, alors que des activités alternatives ne sont pas encore proposées. La spécialisation de l'agriculture, enfin, pourrait accroître la dépendance à l'égard des importations. La balance extérieure des biens et services s'est dégradée depuis 1997.

Les progrès de la gouvernance économique placent le pays en bonne position vis-à-vis des bailleurs de fonds pour bénéficier de l'aide publique au développement. La Banque Mondiale estime que *"la totalité des flux d'aide pourrait doubler au cours de la période 2007-2020 par rapport à leur niveau actuel d'environ 15% du PIB, à condition que le gouvernement continue d'appliquer des politiques saines"* (BM, 2007 b: 6). Le Rwanda a bénéficié en 2007 d'un appui budgétaire accru de la Banque africaine de développement (BAD), et le GoR mise sur le passage d'autres bailleurs de fonds à l'appui budgétaire direct. Le "marché de l'aide" donne lieu à de substantielles entrées de capitaux dans l'économie.

Pour autant, le nombre de personnes pauvres a augmenté, ce qui signifie que l'aide est en train de manquer son objectif prioritaire, à savoir la réduction de la pauvreté. En 2005, 44% de l'aide officielle (497 millions de dollars) ont été accordés sous forme de soutien budgétaire direct (soit près de 219 millions de dollars). Sur cette somme, 2% ont été alloués à la protection sociale, 1% à l'agriculture. La défense et l'ordre public ont reçu 12%, c'est-à-dire autant que la santé et l'éducation réunies (PNUD, 2007: 56: ODA Distribution Per Sector, Including General Budget Support, 2005). En d'autres termes, les fonds qui parviennent au Rwanda ne sont pas correctement alignés sur les objectifs de développement, ne sont pas dirigés de façon adéquate vers les pauvres, et ne sont pas contrôlés et coordonnés de façon efficace. Des secteurs tels que l'agriculture, la santé et l'éducation devraient voir doubler ou tripler la part de l'aide qu'ils reçoivent à l'heure actuelle.

Au total, ce sont quelques 10% de l'aide publique au développement (sectorielle et budgétaire confondus) qui sont couramment alloués au secteur de la sécurité, pour un montant de 50 millions de dollars par an. Entre 2004 et 2005, alors même que le montant total de l'aide augmentait, la part de l'aide affectée au soutien budgétaire direct est passée de 27% à 44% (PNUD, 2007). En agissant de la sorte, les bailleurs ont pris la responsabilité d'endosser, dans une large mesure, la direction politique adoptée par le GoR. Or considérer la défense et la sécurité comme des secteurs stratégiques est aussi une façon, pour le

GoR, de se tromper de menace et de confondre les priorités.

Les données relatives à la disparité de revenus entre Hutus et Tutsis ne sont pas disponibles. Mais la plus grande disparité du Rwanda est corrélative au fossé urbain-rural: les élites politiques à Kigali bénéficient davantage de la croissance économique, alors que les effets de redistribution sont très faibles pour les masses rurales. Depuis la guerre, les inégalités freinent le développement du marché intérieur et minent tous les efforts de réduction de la pauvreté. Leur aggravation risque maintenant d'affaiblir la légitimité des institutions et de fragiliser davantage le tissu social.

Mais les inégalités sont aussi la problématique où la marge de manoeuvre politique est capable de faire la différence. En 2006, le Rwanda a reçu 103 millions de dollars de Washington au titre de l'assistance économique et militaire, 65 millions de la coopération britannique. Les bailleurs disposent donc d'un moyen de pression considérable. Il leur appartient de reconsidérer l'allocation des ressources qu'ils octroient au GoR, qui pourraient être consacrées au développement rural et aux secteurs sociaux, et alimenter des mécanismes de redistribution. En 2007, le PNUD suggérait qu'il serait nécessaire de mener *"a detailed ODA audit in order to see how ODA flows can be aligned with the MDGs"* (PNUD, 2007: 58). Quand l'exclusion sociale et politique ont

été les causes de la guerre, le "dépassement" historique implique le développement, large et équitable, du capital humain.

Chapitre 3: La Justice et les Droits de l'homme

Le domaine de la justice et des droits de l'homme a été marqué, ces dernières années, par le processus gacaca. Les juridictions gacaca tentent d'apporter une réponse au contentieux du génocide, capable de désengorger les prisons sans recours à l'impunité. A partir de 2003, les concepts de *divisionnisme* et d'*idéologie du génocide* sont apparus dans la nouvelle constitution rwandaise. Les autorités ont alors entrepris une campagne de lutte contre ces phénomènes, qui affecte tous les Rwandais et a eu un impact particulier sur les droits civils et politiques en général, et sur les droits des accusés. La situation des droits de l'homme et des libertés est aujourd'hui déterminée par un ordre juridique et politique particulier, issu de la victoire militaire du FPR en juillet 1994.

1°) Juger les crimes de génocide

endre la justice pour le génocide a représenté un énorme défi. Il s'agissait de faire face à des actes criminels sur une immense échelle. En août 1994, le ministre de la Justice de l'époque, Alphonse-Marie Nkubito, a rejeté tout recours au mécanisme *gacaca*, estimant que les juridictions gacaca "*banaliseraient le génocide*" et diminueraient la crédibilité des condamnations (HRW, 2008: 13). Si la culpabilité de certains Hutus n'était pas clairement établie, cela conduirait à la généralisation de la culpabilité de tous les Hutus (Ibid.).

En dépit de l'intention de poursuivre un groupe étroitement défini de suspects, le GoR a autorisé des soldats et d'autres personnes n'ayant pas d'autorité légale à arrêter des personnes accusées d'actes de génocide, parfois sur la base d'une seule accusation non vérifiée (HRW, 2008: 14). Le nombre de détenus s'est rapidement multiplié. En octobre 1994, quelque 58.000 personnes étaient détenues dans un espace prévu pour 12.000. En 1998, après le rapatriement des réfugiés hutus du Zaïre, 135.000 personnes étaient emprisonnées (Ibid.).

Avant 1994, au chef-lieu de chaque préfecture se trouvait une prison. Actuellement, certaines ex-préfectures comptent trois prisons chacune,

d'autres en alignent deux. La capacité d'accueil de chaque établissement pénitencier a été considérablement dépassée. En 2000, le taux de remplissage était par exemple de 599,8% à Kibuye, 684,8% à Kibungo (CEJP, 2000). Alors que 20.000 à

30.000 autres individus étaient encore incarcérés dans les cachots communaux (Ibid.). La surpopulation, ainsi que l'insuffisance des installations sanitaires, de la nourriture et des soins médicaux ont créé des conditions inhumaines.

Les procès pour génocide ont commencé devant les tribunaux ordinaires en décembre 1996. Mais dès 1998, le Rwanda se préparait à s'engager dans une autre stratégie pour écouler l'accumulation des affaires. Les juridictions gacaca combinent des éléments modifiés des pratiques traditionnelles et des aspects d'un système de justice punitive classique. Créées en 2001, elles étaient prévues pour juger tous les actes de génocide, sauf les crimes les plus graves. On espérait que ce système participatif et populaire allait accélérer la résolution des affaires, réduire la population carcérale et contribuer à la réconciliation.

Les procès ont véritablement commencé en juillet 2006 dans tout le pays. La participation de toute la communauté était censée assurer la légitimité des procès et protéger les droits des participants, rendant inutile les garanties légales à un procès équitable. Les accusés, par exemple, n'ont pas le droit à un avocat devant les juridictions gacaca. Le caractère oral de la procédure dispense le jury de présenter des preuves tangibles de culpabilité. La volonté de refermer ce cycle au plus vite a pu jouer dans l'accélération des procès. Mais d'autres interventions administratives et

politiques sont également venus interférer dans l'exercice de la justice, et ont altéré la nature même du processus, supposé reposer sur la transparence.

En novembre 2004, le *Service national des Juridictions Gacaca* (SNJG) a mandaté des

agents administratifs locaux, souvent membres du parti FPR, pour récolter les informations relatives aux suspects. Leur rôle accru a diminué l'importance de l'assemblée populaire et des juges chargés à l'origine de récolter les informations sur les accusations. En opérant en coulisses, ces fonctionnaires locaux ont acquis "*un pouvoir disproportionné leur permettant d'influencer la nature et la quantité des informations qui devaient constituer la base des dossiers des personnes accusées*" (HRW, 2008: 21). Tout d'abord bien accueillies par les victimes et par les personnes

accusées, les juridictions n'ont en définitive pas ou très peu réussi à satisfaire les parties.

2°) les crimes de guerre de l'APR : un tabou total

La nature viciée des procédures d'accusation illustre bien la fragilité et le caractère politique du système gacaca. La loi organique (n° 40/2000) de janvier 2001 institue les juridictions gacaca "*chargées des poursuites et du jugement des infractions constitutives du crime de génocide et d'autres crimes contre l'humanité, commis entre le 1er octobre 1990 et le 31 décembre 1994*". Quand les juridictions gacaca ont été créées, la première loi (2001) incluait les crimes de guerre. Mais la loi de 2004 a éliminé cette disposition. Une campagne d'information publique a alors soutenu que les crimes de l'APR ne devaient pas être abordés devant les juridictions gacaca. Les plaignants qui ont été victimes de crimes de l'APR n'ont donc pas encore eu accès à la justice.

Au moins quatre agences de l'ONU et de nombreuses ONG internationales ont reconnu et documenté des violations du droit international humanitaire (DIH) commises par des soldats de l'APR depuis 1990 (cf. HRW,

2008: 39; 96). Les conclusions que des membres de l'APR étaient responsables de crimes de guerre et crimes contre l'humanité, reprises par le Conseil de sécurité, sont aussi dans le mandat du Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR). Le gouvernement dirigé par le FPR n'a cependant cessé d'entraver les poursuites contre des soldats de l'APR par des juridictions extérieures au Rwanda. En 2001, quand le procureur du TPIR, Carla Del Ponte,

a ouvert des enquêtes sur les crimes de l'APR, les autorités rwandaises ont exercé sur elle des pressions politiques et diplomatiques. Le GoR a également fait obstruction aux déplacements des témoins au TPIR à Arusha (Tanzanie). En 2003, la charge des affaires rwandaises a été retirée à Carla Del Ponte et confié à un nouveau procureur, Hassan Bubacar Jallow. Ce dernier n'a pas encore procédé à des inculpations de membres de l'APR accusés de violations du DIH.

En revanche, des mandats d'arrêt internationaux ont été émis en France en novembre 2006 contre neuf responsables de l'APR. Le GoR a immédiatement rompu ses relations diplomatiques avec la France, et exige encore le retrait des mandats comme condition de la reprise de relations diplomatiques officielles. En février 2008, le juge espagnol Fernando Andreu Merelles a lancé

des mandats d'arrêt internationaux contre 40 officiers supérieurs de l'APR. Les autorités rwandaises ont affirmé qu'elles exploraient la possibilité de poursuivre ce juge pour "idéologie du génocide" (HRW, 2008: 100-101). Le ministre des Affaires étrangères a appelé les autres gouvernements à ignorer les mandats d'arrêt (Ibid.). Pour l'heure, ils ont donné lieu à la mise en examen de Rose Kabuye, suite à son arrestation à Francfort en novembre 2008. Les juges dans les deux affaires poursuivent leurs enquêtes.

En 2007 et 2008, le procureur du TPIR a proposé le transfert de cinq affaires au Rwanda. Amnesty International et Human Rights Watch ont adopté la position selon laquelle les tribunaux rwandais n'étaient pas en mesure de garantir aux accusés des procès équitables. Dans les premières affaires décidées, les chambres du TPIR ont effectivement refusé les requêtes du procureur, estimant que le Rwanda n'offrait pas les garanties de respect des normes d'un procès équitable (voir ci-dessous).

3°) Divisionnisme et idéologie du génocide

En décembre 2008, au terme d'un procès entamé en avril 2002, l'ex-colonel Théoneste Bagosora a été condamné à la prison à perpétuité "pour génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre". Mais les conclusions de l'audience ne tranchent pas sur les inconnues qui habillent l'histoire du génocide. Le chef d'accusation d'"entente en vue de commettre un génocide" n'a pas été retenu contre Bagosora et ses coaccusés. Le jugement le plus attendu du TPIR aura en ce sens été un échec: il n'apporte pas une meilleure lecture des faits. Depuis 1994, le TPIR a prononcé plus d'une trentaine de condamnations, mais aucune des personnes jugées n'a été reconnue coupable de la "planification" qui constitue l'essence même du génocide.

La question de l'enchaînement des faits, de l'histoire du génocide et de la vérité sont au coeur de la problématique de l'Etat de droit et de l'égalité devant la justice. Les autorités rwandaises ont fait la promotion d'une vérité officielle et cherchent à éliminer les opinions qu'elles jugent inappropriées (HRW, 2008: 39). Ces idées non conformes sur l'histoire du Rwanda, sur la guerre et le FPR ont été regroupées à partir de l'année 2003 sous le vocable de "divisionnisme" et d'"idéologie du génocide". Les autorités mettent en avant leur volonté de prévenir le retour de violences à caractère communautaire, et toute propagande à caractère ethnique, régionaliste, raciste ou basée sur toute autre forme de division est punie par la loi (art. 33). Le "divisionnisme"

a constitué l'objet de plusieurs affaires, mais les décisions de justice ont échoué à établir la signification et la portée de ce crime (cf. HRW, 2008: 36).

Entre 2003 et 2008, quatre commissions parlementaires ont enquêté et condamné des cas présumés de divisionnisme et d'idéologie du génocide. La première, mise en place en décembre 2002 pour enquêter sur le Mouvement démocratique républicain (MDR), a abouti à l'élimination du seul parti capable de concurrencer le FPR, quelques mois avant les élections législatives et présidentielles. L'opposition du MDR à des programmes gouvernementaux tels que la création des juridictions gacaca ou des forces de défense locales (Local Defense Forces) était assimilée au divisionnisme. Parmi les organisations internationales accusées de soutenir les idées divisionnistes et génocidaires par l'une ou plusieurs de ces commissions se trouvaient, entre autres, Care International, Trocaire, 11.11.11, Voice of America, British Broadcasting Corporation (BBC), Human Rights Watch (HRW), ainsi que l'Eglise catholique et l'Association des églises pentecôtistes au Rwanda. Fin 2007, une quatrième commission constate la présence de l'idéologie du génocide dans 84 écoles secondaires. En janvier 2008, la ministre de l'éducation annonce l'introduction d'une "fiche de situation" pour chaque enseignant et chaque élève.

Alors que le terme était employé librement depuis au moins cinq ans, en juin 2008 enfin, le parlement a adopté une nouvelle loi qui criminalise "l'idéologie du génocide". La loi cependant aggrave encore l'imprécision et la confusion déjà existantes autour de cette expression (cf. HRW, 2008: 44). En 2006, le rapport du Sénat (Idéologie du génocide et stratégies de son éradication) note que l'idéologie génocidaire prend "la forme d'une critique politique souvent partisane et injuste" (Sénat, 2006: 21), comme le fait de faire référence à des crimes impunis du FPR. En 2008, le ministre de la justice affirme que "accuser le parti au pouvoir est une façon de nier le génocide" (The New Times, 05.04.08). Les organisations politiques et non gouvernementales reconnues coupables seront dissoutes. Les contrevenants sont passibles de 10 à 25 ans de prison, peine portée à la perpétuité en cas de récidive. Les risques d'une exploitation politique paraissent évidents.

4°) une justice instrumentalisée

La situation des droits de l'homme est contingente de cet état d'esprit du régime et de cet état de tension, désormais permanent. Des juristes mieux

formés qu'il y a dix ans constituent la principale amélioration du système judiciaire rwandais, avec l'abolition de la peine de mort en juillet 2007. Mais les améliorations techniques dans l'administration de la justice n'ont pas changé les dynamiques du système politique, où le pouvoir judiciaire reste subordonné à l'exécutif (HRW, 2008: 47).

Dans un rapport de novembre 2007, une délégation de juristes internationaux a relevé des allégations de pressions politiques persistantes sur le système judiciaire (International Legal Assistance Consortium, "Justice in Rwanda: An Assessment"). La nomination des juges est conditionnée par des considérations politiques; l'affiliation au FPR et l'appartenance ethnique sont prises en compte (HRW, 2008: 49). Les poursuites pour "divisionnisme" et "idéologie du génocide" sont particulièrement sujettes à l'influence politique, à cause des termes large et imprécis de ces lois. Les juges sont soumis aux pressions de l'exécutif ainsi qu'à celle de personnes influentes en dehors du gouvernement. HRW a ainsi documenté plusieurs cas où des personnes acquittées par des tribunaux n'étaient pas relâchées, ou l'étaient pour être à nouveau arrêtées peu après, en violation des ordres des tribunaux (HRW, 2008: 73).

Les représentants du gouvernement ont utilisé le système judiciaire pour sanctionner, interdire ou limiter les activités de personnes considérées comme "opposées" au gouvernement et au FPR. Elles ont été mises en accusation pour "divisionnisme", et parfois maintenues en détention pendant de longues périodes sans accusations formelles. Ces pratiques ont acquis plus de visibilité alors que le pays approchait de la fin de la transition. Elles ont ciblés les opposants les plus en vue, les leaders du MDR, l'ancien président Pasteur Bizimungu et ses collaborateurs dans le lancement du *Parti démocratique pour le renouveau*, PDR-Ubuyanja.

L'absence d'indépendance du système judiciaire et son instrumentalisation ne nuisent donc pas

seulement à l'Etat de droit, mais aussi à l'ouverture démocratique du régime issu de la transition et à la réconciliation. La façon dont le régime s'attaque à l'idéologie pose problème. Le GoR refuse de reconnaître la nature (en partie au moins) politique des divisions. Des accusations sont menées parce que les personnes ont fait des déclarations qui remettent en cause le principe de "la vérité" officielle, relative aux crimes de guerre du FPR. Elles représentent des restrictions abusives à la liberté d'expression.

Cette instrumentalisation du droit coïncide, depuis une dizaine d'années, avec un autre phénomène: la plupart de ceux qui pressentent une menace politique, ou ont été relâché après une période de détention, ont fui le pays. Le cas du lieutenant colonel Patrick Karegeya, ancien patron des renseignements extérieurs (External security Organisation - ESO) qui a fui le Rwanda en novembre 2007, quelques jours après son élargissement, est notoire.

La Belgique, les Pays-Bas et l'Union européenne ont été les principaux bailleurs du système judiciaire, mais d'autres pays comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne ou la Suède ont apporté leur contribution. Dans un cas exceptionnel, en 2007, ces bailleurs ont exprimé de graves préoccupations à propos de meurtres de détenus commis par des policiers. Après leur intervention, ces meurtres ont cessé. Mais les bailleurs de fonds, dans l'ensemble, ont rarement usé avec efficacité de leur influence pour traiter de problèmes plus fondamentaux et propres au système (tels qu'évoqués plus haut). Etant donné la portée de l'aide politique et financière, les bailleurs devraient être en mesure de faire pression sur le GoR avec plus de vigueur.

Avec l'émission de mandats d'arrêts internationaux contre de hauts fonctionnaires rwandais, les autres gouvernements se sont retrouvés face à leurs responsabilités. Certaines des personnes recherchées ont continué de voyager en dehors du Rwanda. Plusieurs des personnalités sous le coup de mandats d'arrêts participent également à la force conjointe de l'ONU et de l'Union africaine (UA) au Darfour, ce qui représente un défi supplémentaire pour le droit international.

Le présupposé de la justice internationale est enfin sa capacité de prévention de nouveaux conflits. Or la dimension dissuasive du TPIR n'a pas joué à l'échelon régional. Quinze ans après le génocide, le cycle des guerres "rwandaises" ouvert en 1990 ne s'est toujours pas refermé. Un délai supplémentaire d'un an, jusque fin 2009, a été accordé au TPIR pour achever ses travaux en première instance. Tout l'enjeu de l'exécution de la "deuxième partie" du mandat est maintenant de contribuer à apaiser les tensions et les rivalités autour de l'histoire et de la mémoire du Rwanda.

Chapitre 4: Stabilisation sur le dos du voisin : le Rwanda en RDC

1°) La première guerre mondiale africaine

Quand le FPR entre dans la capitale rwandaise le 4 juillet 1994 et rapidement gagne le contrôle sur l'entièreté du territoire, une masse d'environ 1,5 millions de hutus se mettent en route pour le Kivu. Parmi eux se trouvent aussi les militaires de l'armée battue d'Habyarimana et des miliciens Interahamwe. Ils s'installent dans une multitude de camps de réfugiés le long du Lac Kivu.

Leur arrivée au Congo (le Zaïre à l'époque) marque une étape importante dans une dynamique régionale très complexe, marquée par des clivages locaux et des conflits nationaux qui ont pris des dimensions transfrontalières. Chaque pays de la région a, en effet, une situation intérieure compliquée et un passé récent violent, au cours duquel les contradictions internes se sont interconnectées avec celles des pays voisins. A la fin de la guerre froide, dans les années 90, cette dynamique régionale s'est accélérée en avalanche meurtrière et destructrice. Lors des deux guerres au Congo (1996-1997 et 1998-2002) qui ont suivi le génocide au Rwanda, la RDC et notamment les provinces de l'est du pays sont devenues le champ de bataille de « la première guerre mondiale africaine ». Cette guerre est devenue un des plus complexes conflits internationaux de l'histoire. Fin 1998 – début 1999, il y avait des troupes venant du Zimbabwe, du Tchad, de la Namibie et de l'Angola en train de défendre le gouvernement, tandis que la rébellion du Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD) était soutenue par le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi.

La richesse des ressources naturelles congolaises a joué un rôle prédominant dans ces guerres : le contrôle des filières parallèles permettant l'exploitation illégale des ressources à partir de la base jusqu'aux marchés internationaux est devenu la raison sous-jacente de la guerre. Le résultat est un Etat démantelé,

une impunité totale et surtout une population martyrisée. 5,4 millions de personnes y ont perdu la vie selon des chiffres de l'International Rescue Committee (IRC) début 2008, soit le conflit le plus meurtrier depuis la seconde guerre mondiale. Ni la transition, ni les élections ni la mise en place des institutions n'ont pu ramener la paix et la sécurité à l'est du Congo.

priorités absolues pour le nouveau gouvernement dans son effort de refonder l'Etat et de rétablir la confiance au sein de la population. La présence continue de groupes armés non brassés sur le terrain reste la source principale de l'insécurité, dont la population est la première victime. Après l'installation de la troisième république, les tensions se sont cristallisées et polarisées autour de la confrontation entre l'armée nationale congolaise et les forces dissidentes de Laurent Nkunda. Celle-ci a créé des situations extrêmement explosives aussi bien pour le processus de démocratisation en RDC même qu'en termes de risque d'une nouvelle guerre ouverte au niveau de la sous-région. D'abord fin 2007, quand le Président Kabila a mis en place une force militaire considérable (21.000 soldats) autour de Goma à fin de vaincre Nkunda sur le champ de bataille, mais son offensive militaire n'a pas réalisé ses objectifs. A partir de fin août 2008, de nouvelles confrontations à grande échelle ont lieu au Nord-Kivu, qui aboutissent en janvier 2009 à une opération conjointe entre les armées congolaise et rwandaise ayant comme but de démanteler et de rapatrier les FDLR, et d'intégrer le CNDP dans l'armée congolaise.

2°) L'Est du Congo : un conflit ou plusieurs ?

Même si il y a des très bonnes raisons de parler de l'est du Congo comme champ de bataille de la première guerre mondiale africaine, il est impossible de décrire la complexité de ce qui se passe depuis une décennie et demie comme le résultat d'un seul conflit. L'Est du Congo est une région où la constellation ethnique particulière s'est entrelacée avec une compétition pour l'accès aux ressources minérales abondantes et aux terres, beaucoup plus rares dans cette région densément peuplée. Au moins trois problématiques conflictuelles plus larges se sont greffées sur cette situation locale complexe : une d'envergure nationale, une autre transfrontalière et la dernière internationale. Ces trois niveaux se touchent, s'influencent, se renforcent, mais aucune de ces trois problématiques ne peut être réduite aux autres.

Le premier niveau est le problème du démantèlement de l'Etat congolais, et la lutte pour le pouvoir qui en résulte. Le Congo est confronté à des forces centrifuges et une crise constitutionnelle depuis les premières semaines de

son indépendance. Le pays a été un pion sur l'échiquier de la guerre froide, l'Etat a été géré de façon tellement mauvaise qu'on a du inventer le terme « kleptocratie ». Le résultat a été une crise de légitimité totale, un Etat en état de ruine qui doit être réhabilité à partir de zéro, l'absence presque totale d'instruments pour imposer l'Etat de droit et une culture de corruption généralisée. L'économie formelle a été réorientée vers des circuits parallèles contrôlés par l'entourage de Mobutu, et une économie informelle s'est développée où la survie économique des communautés dépendait de leur créativité dans la recherche d'alternatives face à un Etat dysfonctionnant, en court-circuitant ses agents corrompus.

Le deuxième niveau se constitue de la guerre et du génocide rwandais qui ont été exportés vers le Congo par l'arrivée des réfugiés hutus rwandais au Kivu, dont les ex-FAR et les ex-Interahamwe qui organisaient des opérations « hit & run » sur le sol rwandais. L'action militaire du Rwanda fin 1996 pour démanteler ces camps et neutraliser ces opérations a finalement renversé le régime de Mobutu en mai 1997. Et depuis lors, le Rwanda est resté un acteur décisif au Congo, en partie par une présence propre sur le terrain, ou à travers ses alliés congolais. La présence maintenue de groupes armés rwandais sur son territoire et l'appui rwandais à des mouvements rebelles congolais continuent de déstabiliser le fonctionnement et les institutions de la RDC.

Troisièmement, il y a la compétition internationale autour des ressources naturelles de la RDC. Le pillage de ces ressources est une constante dans l'histoire sanglante du pays. Les ravages de l'esclavage ont été suivis par l'exploitation atroce du pays par l'Etat léopoldiste (1885-1909). Avec la reprise du Congo de Léopold par la Belgique, l'exploitation des ressources naturelles s'est organisée dans des schémas coloniaux beaucoup plus classiques. Depuis les années 1970, l'exploitation des ressources naturelles a commencé à échapper au contrôle de l'Etat congolais parce qu'elles sont capitalisées par des circuits parallèles et illégaux. Les guerres des années 1990 n'ont pas créé l'exploitation illégale, mais elles en ont réorienté la direction : Kampala et Kigali sont devenus les plaques tournantes d'un commerce informel, souvent de produits exploités de façon artisanale, qui trouvent accès au marché mondial à travers des intermédiaires en Afrique de l'Est, dans le sous-continent indien et dans les pays arabes. Cette exploitation et ce commerce illégaux n'ont la possibilité d'exister que si l'impunité

politique, sécuritaire et économique demeure assurée.

3°) D'une culture de violence à l'impunité totale

Laurent-Désiré Kabila a renversé Mobutu avec l'aide décisive de l'armée rwandaise qui voulait mettre fin aux actions des ex-FAR et ex-Interahamwe à partir du territoire congolais. Lorsque la rébellion et le Rwanda prennent Bukavu et Goma (30 et 31 octobre 1996), des centaines de milliers de Hutus se déplacent vers l'intérieur du pays. Dans les mois qui suivent, le monde découvre peu à peu que des centaines de milliers de personnes survivent dans des camps improvisés, et dans des conditions misérables. L'absence d'observateurs indépendants ou d'agences humanitaires les livre aux rebelles et à l'armée rwandaise, qui pourchassent et tuent leurs proies sans défenses. En février 1997, le commissaire européen pour l'aide humanitaire Emma Bonino fait rapport du camp de Tingi-Tingi, qui compte 200.000 réfugiés. Madame Bonino estime qu'un même nombre de réfugiés erraient dans les environs du camp. Le 24 avril 1997, les premiers humanitaires entrent dans le camp de Kasese, 25 km au sud de Kisangani, et ne trouvent plus de traces des 55.000 réfugiés rwandais qui avaient été rapportés. Quelques jours plus tard, Médecins Sans Frontières (MSF) publie les résultats de son enquête de terrain à Shabunda où des hommes, femmes et enfants ont été tués à grande échelle, et où tous les réfugiés étaient considérés comme ennemi. Finalement, le bilan précis de cette période meurtrière n'a jamais été fait, mais Madame Ogata, Haut Commissaire pour les réfugiés à l'époque, a déclaré qu'elle considérait bien possible l'estimation de 300.000 morts établie par le HCR.

Après la prise de Kinshasa le 17 mai 1997, plusieurs postes stratégiques autour du nouveau président Kabila étaient occupés par des hauts cadres politiques et militaires rwandais. Au début de l'année 1998, le climat entre Kabila et le Rwanda a profondément changé : Kabila se trouvait devant une opinion publique hostile à l'idée qu'une partie importante des affaires de l'Etat soit gérée par le pays voisin. En juillet 1998, Kabila a renvoyé les cadres rwandais dans l'administration et dans l'armée, et le 2 août, une nouvelle guerre a éclaté.

Entre début 1999 et mars 2001, des enquêtes sur les phénomènes de mortalité ont été menées par l'ONG américaine International Rescue Committee (IRC) dans différentes parties de l'est du Congo. En mai 2000, leurs extrapolations conduisaient les auteurs des enquêtes à estimer que dans cette

région (Nord et Sud-Kivu, Maniema, la Province Orientale et le Nord-Katanga) peuplée d'environ 20 millions de personnes, on avait enregistré 2,3 millions de décès depuis août 1998. Les trois quarts de ces décès, soit 1,7 million, auraient été en excédent par rapport à un taux standard de mortalité. En 2001, les experts estimaient que le nombre de morts excédentaires devait se situer autour de 2,5 millions de personnes, dont 350.000 devraient être attribuées à des actes de violence commises par tous les protagonistes de la guerre. La plus grande partie des autres devraient être imputées à des facteurs liés à la situation de guerre : destruction des infrastructures, diffusion des maladies infectieuses (en particulier le Sida), ruptures d'approvisionnement, etc. Le dernier rapport de mortalité d'IRC (janvier 2008) met en avant le nombre de 5,4 millions de personnes décédées au Congo depuis 1998, des causes directes ou indirectes de la guerre.

Il n'est évidemment pas possible d'identifier quel est le nombre précis des morts dont le Rwanda ou ses alliés congolais soient responsable, mais il est clair que le Rwanda a une grande responsabilité dans l'éclatement et la pérennisation de cette guerre. Et très tôt après son début, il devenait clair que son enjeu serait de plus en plus l'accès, le contrôle et le commerce des ressources minérales du pays, dont les plus importantes étaient l'or, le coltan, le diamant, le cobalt et le cuivre.

4°) La militarisation de l'économie

Jusqu'au retrait des forces gouvernementales rwandaises en septembre 2002, l'Armée patriotique rwandaise et son allié le RCD-Goma contrôlaient la majeure partie de la province du Nord-Kivu, la totalité des provinces du Sud-Kivu et de Maniema ainsi qu'une grande partie de la province du Kasaï oriental et de la province Orientale, notamment Kisangani, troisième ville de la RDC. Le RCD-Goma prétend être la véritable autorité politique et militaire dans ces provinces et assume des fonctions au plan de l'administration locale, telle que le prélèvement des droits de douane et des taxes professionnelles. Mais le mouvement est faible du point de vue militaire et fortement tributaire de l'armée rwandaise, supérieure en effectifs et en puissance, en particulier à l'intérieur du pays. En coulisses, des fonctionnaires rwandais sont aux commandes des pouvoirs administratif, politique, militaire et économique de la région (Amnesty International, 2003).

Une mission de recherche de trois ans conduite par un panel d'experts mandaté en 2000 par le conseil de sécurité de l'ONU, a découvert que les réseaux

sophistiqués de personnalités économiques, militaires et politiques en collusion avec différentes factions rebelles alimentaient le conflit de manière intentionnelle pour garder leur main mise sur les ressources naturelles du pays. Dans une série de rapports, le panel a mis à jour le cercle vicieux du conflit pour les ressources naturelles qui s'est emparé du Congo.

Au Rwanda, le Bureau Congo, service du Département de la sécurité extérieure, a été créé pour gérer le produit de l'exploitation des richesses de l'est de la RDC. En mars 2002, Deus Kagiraneza, ancien officier des renseignements de l'armée appartenant au Bureau Congo et futur député, a confié à une Commission parlementaire belge (voir le chapitre sur les enquêtes internationales) que les négociants en minerais et autres ressources tirées de la RDC occupée par le Rwanda se rendaient fréquemment au Bureau Congo. Il a attesté l'existence d'une caisse noire qui « avait permis [à l'armée rwandaise] de mener des opérations au Congo » et dont les recettes n'apparaissent pas dans les comptes officiels de l'État. Ce système permettait à l'armée et aux dirigeants politiques de dissimuler d'énormes sommes d'argent : « La contribution du Bureau Congo aux dépenses militaires du Rwanda aurait été de l'ordre de 320 millions de dollars. Les activités financées par les recettes provenant du Bureau Congo définissent dans une large mesure la politique étrangère du Rwanda et influent directement sur la prise des décisions nationales dans de nombreux domaines. Mais les transactions à l'origine de ces recettes sont toutefois opérées à l'abri du regard des organisations internationales. » (Rapport du groupe d'experts de l'ONU, octobre 2002 (S/2002/1146), p. 16)

La ressource minérale la plus importante à ce moment était sans aucune doute le coltan, dont le Panel d'experts des Nations Unies disait : « La plus grande partie de la colombotantalite exportée de l'est de la RDC (pas moins de 60 à 70 p. cent), est extraite sous la surveillance directe des superviseurs de l'APR préposés aux activités minières et évacuée directement vers Kigali ou Cyangugu par avion, à partir des aérodromes proches des mines. Aucune taxe n'est versée. Des avions militaires rwandais, des avions de Victor Bout et de petites compagnies aériennes sont utilisés pour transporter le coltan. L'APR maintient son contrôle sur la plupart des mines de colombotantalite où les gisements sont importants, où la teneur en tantale est élevée et où les aérodromes locaux sont accessibles. Dans les sites d'extraction qui sont gérés par les superviseurs de l'APR, divers régimes de travail

forcé coexistent, pour l'extraction, pour le transport et pour les tâches domestiques. Selon de nombreuses sources, il serait largement fait appel à des prisonniers importés du Rwanda, qui travaillent comme main-d'œuvre sous contrat. » (Rapport du Groupe d'experts des Nations unies, 21 octobre 2002, (S/2002/1146), p. 17)

Dans les sites et zones d'exploitation minière que l'armée rwandaise s'était arrogés, les civils étaient forcés de travailler sans être payés et les mineurs rémunérés devaient vendre leur production aux chefs militaires à des tarifs très préférentiels. Dans les concessions minières acquises par des spéculateurs étrangers, les soldats rwandais se faisaient engager comme gardes privés, en échange d'une part des bénéfices. Si une fraction de la production des mines contrôlées par les militaires était négociée aux comptoirs, la majeure partie s'envolait directement pour le Rwanda. Selon certaines sources, les officiers de l'armée rwandaise et les hommes d'affaires ayant des relations au sein de l'armée ou du gouvernement rwandais étaient directeurs et actionnaires de la plupart des comptoirs de Goma et Bukavu. Ils se sont associés avec le Bureau Congo du gouvernement rwandais pour ce qui est de l'exportation directe du coltan vers le Rwanda et le marché international. Jusqu'au retrait des forces rwandaises fin 2002, les transferts directs opérés par l'armée se seraient poursuivis à très grande échelle, malgré la chute des prix du coltan. Par exemple, en 2000, la valeur ajoutée des diamants, de l'or et du coltan pillés au Congo correspondaient à 190% du budget militaire officiel et à 110% de l'aide publique que le GoR recevait (Marysse, André, 2001 : 326 ; cf. Reyntjes, 2004 : 190). Un travail remarquable sur l'extraction, le trafic et la commercialisation des différentes ressources naturelles a été réalisé par des ONG internationales spécialisées (comme Global Witness, Ipis, Raid, etc.), et évidemment par le Panel d'experts des Nations Unies dans ses différents rapports.

5°) Maintien d'une économie de guerre après la guerre

Pendant la guerre, les revenus tirés des ressources naturelles du Congo étaient cruciaux, non seulement pour la stabilisation de l'économie rwandaise mais aussi pour l'enrichissement personnel des hauts cadres politiques, militaire et des milieux commerciaux. En préparant son retrait, le Rwanda a mis en place des mécanismes de contrôle économique qui ne nécessitent pas une présence ouvertement établie de l'armée rwandaise. Des hommes d'affaires de Kigali sont

venus prendre la place des directeurs congolais d'entreprises paraétatiques de façon à garantir des recettes régulières. Des bataillons de l'armée spécialisés dans la pose de mines sont restés sur place, même s'ils ont cessé de porter l'uniforme, et poursuivent leurs activités sous couvert d'échanges commerciaux. Certaines sources ont signalé au Groupe d'experts que l'armée rwandaise faisait dans cette période des efforts pour obtenir un grand nombre de passeports congolais dans le but d'offrir à ses officiers une identité de complaisance les autorisant à rester en place sur les sites stratégiques de la République démocratique du Congo. Le Groupe a eu connaissance d'autres tactiques employées pour masquer le maintien de la présence d'une force armée inféodée au Rwanda. Des sources dignes de foi lui ont signalé des initiatives de hauts officiers congolais loyaux au Rwanda, comme le général-major Sylvain Mbuki, visant à réorganiser les forces du RCD-Goma de façon à intégrer un plus grand nombre d'hommes de l'APR dans l'armée congolaise et les forces de défense locales composées d'éléments pro-rwandais.

L'instrument le plus important dont le Rwanda se soit servi pendant et surtout depuis la transition pour maintenir un climat d'impunité à l'est du Congo a été le CNDP (Conseil national pour la défense du peuple). Le dernier rapport du Panel d'experts des Nations Unies (décembre 2008) a décrit dans un grand détail comment cette rébellion est soutenue par des milieux commerciaux rwandais et par les instances politiques et militaires de l'Etat rwandais. L'opération conjointe des armées congolaise et rwandaise, menée du 20 janvier au 25 février 2009, et fruit d'un rapprochement diplomatique entre les deux pays, devrait couronner l'amélioration du climat entre les deux pays avec le démantèlement des FDLR et l'intégration du CNDP dans l'armée congolaise. Mais elle n'a eu que des résultats très partiels : 10% des combattants FDLR ont été neutralisés, au plus, selon les premières estimations. Certes, le CNDP a été décapité avec l'arrestation de son leader historique Laurent Nkunda, mais l'intégration des forces armées du CNDP dans l'armée congolaise a été très superficielle.

La présence du Rwanda au Congo en fonction de sa propre stabilisation politique et économique est une constante depuis 1996, et il reste à voir comment le Rwanda défendra ses intérêts stratégiques dans le future proche, en sachant que les richesses minières à l'est du Congo sont cruciales pour le budget de l'Etat rwandais, ainsi

que pour la richesse personnelle d'une bonne partie de son élite politique et militaire.

Conclusions

Le génocide de 1994 au Rwanda a été un des plus grands crimes depuis la deuxième guerre mondiale. En trois mois, de début avril jusque fin juin, ce beau pays des milles collines est devenu un grand cimetière. Après, le Rwanda devait être reconstruit totalement. La communauté internationale a toujours honte de sa lâcheté et de sa non-intervention à l'époque qui aurait pu sauver un très grand nombre de Rwandais.

Quand le FPR a mis fin au génocide et pris le pouvoir en 1994, il héritait un Etat qui n'existait plus. Toutes les institutions de l'Etat avaient cessé d'exister. Tous les cadres de tout niveau étaient tués ou avaient fui. Considérant cet héritage, le gouvernement du Rwanda a réalisé un effort incontestable en ce qui concerne la reconstruction de l'ensemble de l'Etat. Déjà quelques années après le génocide, les institutions étatiques étaient rétablies et avaient repris leur rôle. Ces efforts sont d'autant plus remarquables si on compare le Rwanda après-génocide avec ses Etats voisins et, plus en général, avec la majorité des pays de l'Afrique sub-saharienne : les institutions étatiques rwandaises sont en place et fonctionnent généralement bien, le Rwanda est un élève exemplaire dans l'école de bonne gouvernance (du point de vue technocratique) et le niveau de corruption est d'un niveau bas.

Le sentiment a d'abord prévalu, au sein de la communauté internationale, qu'une certaine latitude devait être accordée au nouveau régime, confronté à la tâche immense de reconstruire le pays après le génocide. L'encadrement strict de la population et des activités politiques devaient être considérés comme quelques inconvénients inévitables pour un régime prometteur. Le GoR a-t-il honoré cette "promesse" qui a justifié la clémence de bien des bailleurs ?

Le nouvel ordre politique, issu de la victoire militaire, exigeait qu'on condamne les responsables et les "cerveaux" du génocide à Arusha. Le procès le plus attendu de l'histoire du TPIR, le procès de la conspiration, celui de Bagosora et de ses coaccusés, n'a pas retenu le chef d'accusation d'entente en vue de commettre un génocide. Bagosora était l'artisan, mais le TPIR n'a pas reconnu de "cerveau". Dans ce contexte, plus encore que le pouvoir ou l'économie, la vérité est le principal enjeu du drame rwandais.

Le processus de réconciliation est victime de cet enjeu. Quand une délégation d'Afrique du Sud est venue partager son expérience, les représentants du GoR ont répondu que le Rwanda vivait une histoire différente. Ils ont donc créé à partir de 1999 une « Commission pour l'unité et la réconciliation nationales ». L'unité est venue signifier le consensus, et le consensus est venu signifier l'imposition de l'idéologie d'un seul parti (ICG, 2001). Puis la *lutte contre l'idéologie* est devenue la défense de cette vérité officielle, et le principal instrument de la lutte contre l'opposition. La lutte a continué, la guerre civile n'est pas tout à fait achevée, et la réconciliation est au point mort.

Les autorités ont entrepris un travail de justice et de commémoration autour du génocide, mais ont refoulé l'évocation des crimes du FPR, et des crimes des forces armées gouvernementales après juillet 1994, lors de la "guerre des infiltrés" en 1997 et 1998, par exemple. Dans l'ensemble, le passé n'a donc pas été affronté, ce qui n'a permis ni à la mémoire ni au temps de faire leur travail. Une grande majorité de la population a le sentiment de vivre un processus politique et silencieux de disqualification communautaire. Tous les morts n'ont pas été honorés, et ne sont pas commémorés. Les enfants, les "héritiers" de ces morts sans nombre, sans visages et sans tombes sont devenus les tombeaux de leurs pères.

L'histoire fait l'objet d'une querelle constante. Pour le FPR, l'idéologie du génocide remonte aux révolutionnaires de 1959. Les livres d'histoire du Rwanda de première année du secondaire, ainsi que ceux de lecture et de grammaire de kinyarwanda de 4^e, 5^e et 6^e années ont été retirés de l'enseignement, accusés de véhiculer l'idéologie par la dernière commission parlementaire. Ce climat de tension a des répercussions sur l'enseignement. Craignant d'être accusés, et privés de manuels d'histoire et de langue, les enseignants sont paralysés et certains préfèrent abandonner la profession. Aujourd'hui, l'histoire du Rwanda enseignée dans les écoles secondaires part de 1994.

Les parlementaires ont recommandé de brûler tous ces manuels. Nombre d'enseignants demandent cependant de les garder comme archives pour ne pas effacer les traces du passé. Dans un pays francophone depuis plus d'un siècle, les autorités ont annoncé en octobre 2008 leur décision d'imposer l'anglais comme langue

d'enseignement, de l'école primaire à l'université. Cette décision illustre un double fonctionnement du pouvoir. D'une part, les décisions sont prises en haut, par un petit cercle de personnes restreint, et imposées de manière autoritaire, du jour au lendemain, de façon verticale.

D'autre part, le pouvoir manifeste sa volonté d'organiser une rupture dans la mémoire collective. Cette volonté est manifeste dans plusieurs domaines: celui de l'ethnicité, celui des camps de solidarité *ingando*, qui sont des sessions de formation idéologique intensive, celui de l'histoire, et celui de la langue. Dans tous ces domaines, il y a une volonté de rééducation de la pensée et des manières de voir. La libéralisation politique est conditionnée au changement des mentalités, c'est-à-dire à la réalisation d'objectifs idéologiques prédéterminés par le FPR.

L'administration de la justice pour le génocide est une responsabilité lourde à porter. Elle peut rendre compréhensible la volonté d'achever cette tâche au plus vite. Toutefois, quelles que soient les satisfactions ou les rancœurs à l'endroit de la façon dont la justice a été rendue, la primauté des considérations politiques tout au long de ce processus demeurera un héritage puissant. Pour le dépasser, le GoR devrait donner une chance à la société rwandaise de s'autoréguler, d'assumer ses responsabilités vis-à-vis du génocide et de poser les fondements de la réconciliation, sans lui en imposer de force toutes les modalités.

Depuis 1994, le Rwanda est devenu une puissance régionale, capable d'entretenir une armée de plus de 60.000 hommes, et capable d'intervenir loin par delà ses frontières. Mais quelle que soit leur motivation, force est de constater aujourd'hui que ces investissements dans le secteur de la sécurité n'ont pas servi la sécurité régionale. L'armée rwandaise est investie dans une aventure économique et militaire au Congo, où par conséquent un sentiment anti-Rwandais s'est développé.

Le Rwanda a été et reste acteur-clé dans une période dramatique de l'histoire congolaise. Le Rwanda a une lourde responsabilité dans le passage d'une culture de violence à l'impunité totale à l'est du Congo, où la violence sexuelle comme arme de guerre a été introduite à côté d'autres violations massives des droits de l'homme. Le Rwanda a délibérément militarisé l'économie kivutienne et réorienté les canaux du trafic illicite en matières premières, phénomène existant à cause du démantèlement de l'Etat

congolais, vers Kigali. Le Rwanda est devenu dépendant de l'exportation de minéraux qui ne se trouvent pas dans son propre sol, et aussi bien le budget national que le niveau de vie de ses leaders politiques et militaires nécessitent que la commercialisation des richesses congolaises transitent par le Rwanda.

La promotion d'une agriculture commerciale renouvelle des formes de pauvreté et d'inégalité structurelles. Les masses rurales sont laissées pour compte alors que par ailleurs, dans le secteur de la protection sociale, moins de 25% des dépenses gouvernementales (à peine un dollar par personne) atteignent les groupes vulnérables autres que les rescapés du génocide (PNUD, 2007). A titre de comparaison, 40% du budget de l'UE sont consacrés à la politique agricole et au développement rural. La marginalisation des plus faibles, une nouvelle fois, accentue le sentiment d'impuissance et de violence structurelle.

Plusieurs actions du GoR, en outre, ont contribué à restreindre les libertés d'expression et d'association pour les ONG nationales et internationales. A l'instrumentalisation de la notion de "divisionnisme", manifeste dans plusieurs rapports parlementaires depuis 2003, il faut ajouter une loi sur les associations très restrictive, qui stipule que le Ministre de la Justice peut suspendre les activités d'une organisation "*when she/he discretionnally judges them a threat to the law, public order or good moral standards of the country*" (Loi n°20/2000). Les chercheurs d'ONG internationales telles que ICG ou HRW n'ont plus droit d'entrer au Rwanda. Le GoR souhaite que les organisations de la société civile soient des prestataires de service, et l'espace qu'elles conservent pour une action de plaidoyer est très mince.

En janvier, les européens n'ont pu s'entendre sur le message à adresser au GoR, après les élections législatives de septembre 2008. Dans la mesure où la mission d'observation ne relate pas ce qui a été observé et où l'impunité demeure assurée, le régime sera de moins en moins enclin à ouvrir un dialogue avec l'opposition. Il est préoccupant qu'une institution européenne ne fasse pas valoir ses exigences démocratiques, alors que l'iniquité de la représentation politique, l'exclusion et les inégalités menacent, à terme, la stabilité du pays. Renforcer ceux qui, des deux côtés, plaident pour un dialogue politique est la seule approche réaliste.

La communauté internationale a toujours eu des grandes difficultés à harmoniser ses positions sur le Rwanda, ce qui a largement contribué à sa paralysie devant la catastrophe qui s'est produite en 1994 et donc à ses conséquences. L'Union européenne, quant à elle, n'arrive pas à capitaliser en termes politiques le fait qu'elle est, ensemble avec ses Etats-membres, de loin le principal bailleur. L'UE reste un acteur politique périphérique, même si certains Etats-membres (notamment le Royaume Uni) sont considérés par le Rwanda comme des partenaires loyaux.

L'impact positif que l'UE puisse avoir sur les changements nécessaires au Rwanda dépendra de la mesure où elle trouvera un nouveau ton, une nouvelle forme et un nouveau contenu pour un dialogue politique structuré avec le régime. Ce dialogue doit se référer aux engagements et aux mécanismes qui ont été élaborés par le pays lui-même ou au niveau de la région et auxquels les différents pays ont souscrits (par exemple le Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la région des grands lacs signé à Nairobi le 16 décembre 2006 au deuxième sommet des chefs d'Etat dans le cadre de la CIRGL). Ce dialogue devra être un cadre où toute considération, y compris les soucis et les inquiétudes, peuvent être mis sur la table pour un débat transparent. Mais la discussion autour du rapport de l'observation électorale a encore démontré que ce ne sera pas facile...

Liste des sigles et acronymes

APR: *Armée patriotique rwandaise*
BM: *Banque mondiale*
CEJP: *Commission épiscopale justice et paix*
CNDP: *Centre national de développement des programmes*
* CNDP: *Conseil national pour la défense du peuple*
EAC: *East African Community - Communauté d'Afrique de l'Est*
EC: *European Commission - Commission européenne (CE)*
FAR: *Forces armées rwandaises*
FDLR: *Forces démocratiques de libération du Rwanda*
FPR: *Front patriotique rwandais*
GBS: *General Budget Support*
GoR: *Gouvernement du Rwanda*
HCR: *Haut Commissariat aux Réfugiés*
HRW: *Human Rights Watch*
ICG: *International Crisis Group*
IRC: *International Rescue Committee*
LRA: *Lord Resistance Army - Armée de résistance du seigneur*
MDG's: *Millenium Development Goals - Objectifs de développement du millénaire (ODM)*
MDR: *Mouvement démocratique républicain*
MOE UE: *Mission d'observation électorale de l'Union européenne*
ODA: *Official Development Aid - Aide officielle au développement*
OUA: *Organisation de l'unité africaine*
ONG: *Organisation non gouvernementale*
ONU: *Organisation des Nations Unies*
PDR-Ubuyanja: *Parti démocratique pour le renouveau-Ubuyanja*
PIB: *Produit intérieur brut*
PL: *Parti libéral*
PNUD: *Programme des Nations Unies pour le développement*
PSD: *Parti social démocrate*
RDC: *République démocratique du Congo*
TPIR: *Tribunal pénal international pour le Rwanda*
UE: *Union européenne - European Union (EU)*

Bibliographie

Amnesty International (2003), *RDC: "Nos frères qui les aident à nous tuer". Exploitation économique et atteintes aux droits humains à l'est du pays.* Londres.

Ansoms (2007), *Striving for growth, bypassing the poor? A critical review of Rwanda's rural sector policies*, IOB, Antwerp.

Ansoms (2008), *A Green Revolution for Rwanda ? The Political Economy of Poverty and Agrarian Change*, IOB, Antwerp.

BM (2007 a), *Rwanda. Promoting Pro-Poor Agricultural Growth in Rwanda: Challenges and Opportunities*, Report N° 39881-RW, June 2007.

BM (2007 b), *Rwanda. vers une croissance et une compétitivité soutenues. Memorandum économique sur le pays. Vol. 1: Synthèse et mesures prioritaires*, octobre 2007.

BM (2008), *Productivity Growth and Economic Reform: Evidence from Rwanda*, The World Bank, March 2008.

CEJP (2000), *La situation socio-juridique et pastorale dans les prisons centrales*, Kigali.

CNDP (2004), *Guide d'éducation civique. Compétences de vie*. Pour les écoles primaires du Rwanda (second cycle), Kigali.

EurAc (2008), *Priorité à l'est du Congo*, mémorandum d'EurAc pour la présidence slovène de l'UE, Bruxelles.

Gauthier de Villers et al (2001), *Guerre et politique. Les trente mois de L.D. Kabila* (août 1998 – janvier 2001). Cedef 47-48.

Global Witness (2004), *Same old story. A background study on natural resources in the Democratic Republic of Congo*.

GoR (2004 a), *National Agricultural Policy*, Kigali, Ministry of Agriculture and Animal Resources.

GoR (2004 b), *Strategic Plan for Agricultural Transformation in Rwanda*, Kigali, Ministry of Agriculture and Animal Resources.

GoR (2006), *Preliminary Poverty Update Report*, National Institute of Statistics, Kigali.

Heirman, Marc : Zaire 1990-1997. Terug naar Congo. Ipis brochure

Holvoet, Rombouts (2008), *The Denial of Politics in PRSP's Monitoring and Evaluation. Experiences from Rwanda*, University of Antwerp.

HRW (2008), *La loi et la réalité. Les progrès de la réforme judiciaire au Rwanda*.

ICG (2001), *"Consensual Democracy" in Post Genocide Rwanda: Evaluating the March 2001 District Elections*.

ICG (2002), *Rwanda at the End of the Transition: A Necessary Political Liberalisation*.

Ingelaere (2007), *Living the Transition. A Bottom-up Perspective on Rwanda's Political Transition*, University of Antwerp.

Ipis/ Fatal Transactions (2008), *Cartographie des motivations derrière les conflits : le cas de l'est de la RDC*, Anvers.

IRC: *Mortality in Eastern DRC*. Results from eleven mortality surveys, 2001

IRC (2000), *Mortality in Eastern DRC. Results from five mortality surveys*, May 2000.

IRC (2001), *Mortality in Eastern DRC. Results from eleven mortality surveys*.

IRC (2008), *Special Report Congo*.

Ipis/ Fatal Transactions: *Cartographie des motivations derrière les conflits : le cas de l'est de la RDC* ; Anvers 2008

Jean Migabo Kalere : *Génocide au Congo ? Analyse des massacres des populations civiles* ; Broederlijk Delen ; Bruxelles ; 2002

Khadiagala (2008), *Tendances contemporaines de sécurité et de développement dans la région des Grands Lacs*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/ Banque mondiale, Dossier de Travail n°4, septembre 2008.

Kanyarukiga et al. (2006), *Evaluation of DFID Country Programmes: Country Study Rwanda 2000-2005, DFID Evaluation Report EV660*, London, Dfid.

Migabo Kalere (2002), *Génocide au Congo? Analyse des massacres des populations civiles*, Broederlijk Delen, Bruxelles.

MOE UE (2008), *Déclaration préliminaire. Les élections de 2008 se révèlent être une base consistante à de plus amples réformes*, Kigali, 17.09.08.

PNUD (2007), *Turning Vision 2020 into Reality. From Recovery to Sustainable Human Development. National Human Development Report*. Rwanda 2007.

Prunier, Gérard; *Africa's World War Congo, the Rwandan genocide and the making of a continental catastrophe*, Oxford University Press 2009

République Rwandaise, Assemblée Nationale (2003), *Rapport de la Commission Parlementaire de contrôle mise en place le 27 décembre 2002 pour enquêter sur les problèmes du MDR*, accepté par l'Assemblée Nationale de Transition, 14.04.03.

République Rwandaise (2004), *Rapport de la Commission Parlementaire ad hoc créée en date du 20 janvier 2004 par le Parlement, chambre des Députés, chargée d'examiner les tueries perpétrées dans la province de Gikongoro, l'idéologie génocidaire et ceux qui la propagent partout au Rwanda*, accepté par l'Assemblée Nationale le 30 juin 2004.

République Rwandaise, Sénat (2006), *Rwanda, Idéologie du génocide et stratégies de son éradication*.

République Rwandaise, Assemblée Nationale (2007), *"Rapport d'analyse sur le problème d'idéologie du génocide évoquée au sein des établissements scolaires"*, décembre 2007.

Reyntjens (2004), *Rwanda, Ten Years On: From Genocide To Dictatorship*, *African Affairs*: 177-210.

Reyntjens (2008), *"Chronique politique du Rwanda et du Burundi, 2007-2008"*, *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2007-2008*, L'Harmattan.

UN : Rapport du Groupe d'experts des Nations Unies pour le Congo: 2002, 2003, 2008