

Université de Montréal

**« Appropriation » des processus de développement par les
pays en développement ? Une perspective des acteurs
sociaux nationaux.
Étude de cas : Rwanda**

par

Pauline Ngirumpatse

Programme de doctorat en sciences humaines appliquées

Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des arts et des sciences
en vue de l'obtention du grade de Philosophiae Doctor (**Ph.D.**)
en Sciences humaines appliquées

Décembre 2014

© Pauline Ngirumpatse, 2014

Résumé

L'« appropriation » par les pays en développement (PED) de leurs processus de développement forme la clef de voûte de la nouvelle approche de l'aide et de la coopération au développement telle que promue par la Déclaration de Paris (2005). Si ce passage vers l'« appropriation » vise à installer les PED « dans le siège du conducteur », il reste tout de même inscrit dans une relation d'aide. Or, la Déclaration de Paris pose cette « appropriation » comme le résultat d'un consensus et comme un principe devant être mis en œuvre sur un terrain vierge via une série de mesures techniques préoccupées par une efficacité ou plutôt une efficience de l'aide.

En s'intéressant à la perspective d'acteurs sociaux nationaux quant à cette question de l'« appropriation » à partir d'une étude de cas c'est-à-dire d'un contexte précis, ici celui du Rwanda, cette thèse vise à démontrer que l'agenda et les politiques en matière de développement, dont la question de l'« appropriation », ne peuvent être saisis dans un vide contextuel. En effet, ce que met en évidence la perspective des acteurs sociaux nationaux au Rwanda quant à cette question de l'« appropriation », c'est leur réinscription de cette question dans le contexte du Rwanda post-génocide et dépendant de l'aide, et leur appréhension de celle-ci à partir de ce contexte. Ce contexte informe le récit de ces acteurs qui met en sens et en forme cette « appropriation ». Leur saisie de l'« appropriation » se bâtit autour d'un double impératif dans le contexte du Rwanda post-génocide, un impératif d'une part de reconstruction socio-économique et d'autre part d'édification d'une nation, et ce, à la lumière des tensions 'ethniques' qui traversent et structurent historiquement l'espace politique et social rwandais et qui ont donné lieu au génocide de 1994.

Mots-clés : Développement international, aide internationale, efficacité de l'aide, Déclaration de Paris, appropriation, Rwanda, État-nation, reconstruction

Abstract

As put forward in the Paris Declaration (2005), “ownership” by developing countries of their development process forms the cornerstone of a new approach to aid and development cooperation. If the aim of “ownership” is to put developing countries “in the driver’s seat” of their development, it nonetheless remains an aid relation. Indeed, the Paris Declaration claims that “ownership” is the outcome of a consensus as well as a principle to be implemented through a series of technical measures preoccupied with concerns of effectiveness (or more accurately aid efficiency). As such, it puts forward the idea that aid is implemented *as if* on a blank slate.

Beginning with a specific case study, in this instance Rwanda, and by focusing on the perspectives of national social actors on the issue of “ownership,” this thesis demonstrates that development agenda and policies, including the question of “ownership,” cannot be adequately grasped in a contextual vacuum. Through the narratives of national social actors, the meaning of “ownership” is reconfigured within the context of post-genocide Rwanda and aid-dependency, highlighting the significance of context in giving content and form to “ownership.” In the context of a post-genocide Rwanda, the understanding of “ownership” by national social actors is articulated around a double imperative: on the one hand, the demand for socio-economic reconstruction, on the other, the imperative of nation-building in light of the ‘ethnic’ tensions that cut across and historically structure Rwandan social and political space, and which led to the 1994 genocide.

Keywords: International development, international aid, aid effectiveness, Paris Declaration, ownership, Rwanda, nation-state, reconstruction

Table des matières

Table des matières	iii
Liste des tableaux	viii
Liste des figures	ix
Liste des sigles et des acronymes	x
Remerciements	xiii
INTRODUCTION	1
Méthodologie de la recherche	7
Étude de cas	8
Collecte de données	11
Analyse des données	18
CHAPITRE 1 : L'« APPROPRIATION » : REVUE DE LA LITTÉRATURE ET MISE EN PERSPECTIVE	21
1.1 Introduction	21
1.2 L'« appropriation » dans l'évolution du discours international du développement	21
1.2.1 Centralité de l' « appropriation » : Perspective historique	22
1.3 Lectures de la centralité de l' « appropriation »	28
1.3.1 « Appropriation » : Quelle « appropriation »? Par qui? De quoi? Comment?	28
1.3.2 L'« appropriation » : une nécessaire contextualisation	34
1.4 Cadre théorique	45
1.5 Synthèse	51
CHAPITRE 2 : LE RWANDA : UNE MISE EN CONTEXTE	52
2.1. Introduction	52
2.2. Quelques repères géographiques, sociodémographiques et économiques	54

2.3. Retour historique et socio-politique	55
2.4. La période précoloniale	56
2.5. La période coloniale	59
2.6. La période postcoloniale	64
2.6.1. D'une monarchie Tutsi à une République Hutu : les années 50-60	64
2.6.2. La 1 ^{ère} République (1961-1973) : Les années Kayibanda	68
2.6.3. La 2 ^{ème} République (1973-90) : Les années Habyarimana	70
<i>La première décennie du nouveau régime</i>	70
<i>La crise économique et politique</i>	73
<i>La problématique des réfugiés Tutsi</i>	76
<i>La guerre civile et le génocide de 1994</i>	86
2.7. Synthèse	93
CHAPITRE 3 : LE RWANDA POST-94	94
3.1. Introduction	94
3.2. La phase d'urgence (1994-1997)	95
3.2.1. Situation socio-politique et économique	95
3.2.2. La réponse de la communauté internationale	101
3.3. La phase de transition (1998-2000)	111
3.4. La phase de développement (2000 à ce jour)	118
3.4.1. L'unité et la réconciliation nationale	119
3.4.2. De la Vision 2020 aux stratégies de réduction de la pauvreté	122
3.4.3. Évolution politique interne et relations avec les bailleurs	123
3.5. Synthèse	129

CHAPITRE 4 : DE L'« APPROPRIATION » :	
TRAME NARRATIVE DES ACTEURS SOCIAUX AU RWANDA	130
4.1. Introduction	130
4.1.1. De la trame narrative	131
4.2. L'« appropriation » comme autosuffisance/autodétermination dans la dignité	132
4.2.1. <i>Agaciro, Kwigira</i> – De la dignité de 's'avoir' : un axe motivationnel et mobilisateur	132
4.2.2. <i>Kwigira</i> : un impératif historique	135
<i>Kwigira : legs du génocide</i>	135
<i>Kwigira : leitmotiv/modus operandi du FPR</i>	136
4.3. L'« appropriation » : un leadership visionnaire, une planification axée sur les résultats.	138
4.3.1 Une vision	140
4.3.2 Des stratégies	141
<i>Une Stratégie nationale de réduction de la pauvreté</i>	142
<i>Un Plan de développement de district (PDD)</i>	146
<i>Imihigo, une planification axée sur les résultats</i>	147
4.4. Une population mobilisée et participante	150
4.4.1. L'unité nationale, pilier de la mobilisation	151
4.4.2. Décentraliser : rapprocher les ressources et les dirigeants de la population	157
4.4.3. La participation au cœur des principes et des mécanismes	159
4.4.4. La participation de la population : un chemin à parcourir	161
4.5. « Appropriation » de la relation d'aide	169
4.5.1. L'« appropriation » : une lutte	169

4.5.2. L' « appropriation » : une vision de l'aide, une coordination des bailleurs de fonds	176
<i>Une politique de l'aide</i>	176
<i>Mécanismes de coordination</i>	179
<i>Mécanismes de responsabilisation mutuelle</i>	183
4.6. Synthèse	188
CHAPITRE 5 : L' « APPROPRIATION » : UN SENS EN TROIS TEMPS	189
5.1. Introduction	189
5.2. L' « appropriation » comme condition ontologique	191
5.2.1. De l'ordre du récit	193
5.3. L'« appropriation » : Une mise en action	198
5.3.1. L'« appropriation » comme pratiques au cœur de la construction de l'État	199
<i>Des valeurs à un agenda. D'un agenda à une vision</i>	200
<i>D'une vision nationale à des stratégies de réduction de la pauvreté : l'« appropriation » à la croisée des logiques nationales et des prescriptions internationales</i>	208
<i>L'« appropriation », dégager une marge de manœuvre décisionnelle</i>	216
<i>L'« appropriation », affirmer sa souveraineté, envisager un plan de sortie de la dépendance à l'aide</i>	220
5.4. « Appropriation » comme pratiques au cœur de l'édification de la nation	225
5.4.1. Mobilisation : Construire un nouveau citoyen et un sujet	226
5.4.2. Participation : un espace contesté	230
5.4.3. Construire l'unité nationale	233
5.5. Synthèse	238

CONCLUSION	240
Limites de la recherche et avenues pour des recherches futures	245
BIBLIOGRAPHIE	248
Annexe 1 : Liste des entrevues	261
Annexe 2 : Figure 2 : Traduire la Vision 2020 en réalité	264
Annexe 3 : Figure 3 : Diagramme : Summary of linkages in the National Development Stratgy Framework	265
Annexe 4 : Figure 4 : Linkage of District Plans to National Planning and Budgeting	266
Annexe 5 : Tableau 7 : <i>Imihigo</i> : Préparation, Adoption, Évaluation, Suivi	267

Liste des tableaux

Tableau 1 : Différentes définitions de l'appropriation	29
Tableau 2 : Aide humanitaire 1994-1998 (millions US\$)	102
Tableau 3 : Conférence de Table ronde 1995 : Suivi financier (millions \$US)	103
Tableau 4 : Rôle de l'État au Rwanda dans une perspective historique : unité nationale.	120
Tableau 5: Priorités des principales politiques (2000-2013)	128
Tableau 6 : Participants à l'Itoero selon leur provenance	155
Tableau 7 : Imihigo : Préparation, adoption, évaluation, suivi	267

Liste des figures

Figure 1 : Pyramide de l'appropriation	26
Figure 2 : Traduire la Vision 2020 en réalité	264
Figure 3 : Diagram. Summary of linkages in the National Development Strategy Framework	265
Figure 4 : Linkage of District plans to National Planning and Budgeting	266

Liste des sigles et des acronymes

ACHA	Aid Coordination, Harmonization and Alignment (Structure de coordination, d'harmonisation et d'alignement de l'aide)
AI	Amnesty International
AFDL	Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo
APR	Armée Patriotique Rwandaise
BSHG	Budget Support Harmonization Group (Groupe d'Harmonisation et de Soutien au Budget)
CAD	Comité d'aide au développement
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CTR	Conférence de Table ronde pour le République rwandaise
DoL	Donor Division of Labour
DPCG	Development Partners Coordination Group (Groupe de Coordination des Partenaires du Développement)
DPM	Development Partners Meeting
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EDPRS	Economic Development and Poverty Reduction Strategy/Stratégie de Développement économique et de réduction de la pauvreté
FASR	Facilité d'ajustement structurel renforcée
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
FPR	Front Patriotique Rwandais
GoR	Government of Rwanda
GUNT	Gouvernement d'Union Nationale de Transition
FMI	Fonds Monétaire International
HRW	Human Rights Watch
IBW	Institutions de Bretton Woods

ICG	International Crisis Group
ISPE	Instrument de soutien à la politique économique
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
JADF	Joint Action Development Forum (Forum d'action conjointe de développement)
MDR	Mouvement Démocratique Républicain
NIC	National Itorero Commission
NISR	National Institute of Statistics of Rwanda
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODI	Overseas Development Institute
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
PDC	Parti Démocrate Chrétien
PDR	Parti pour la démocratie et le renouveau
PDI	Parti Démocrate Islamique
PL	Parti Libéral
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PSD	Parti Social Démocrate
PRS	Parti Socialiste Rwandais
RCD	Rassemblement congolais pour la démocratie
UDPR	Union Démocratique du Peuple Rwandais
UNDP	United Nations Development Programme

*À mes regrettés parents, pour tant d'amour et de
sacrifices.*

Remerciements

Mes remerciements les plus sincères vont à mon directeur de thèse, Dominique Caouette et à mon co-directeur, John Galaty. Vous avez soutenu ma démarche en dépit des difficultés que vous anticipiez et m'avez ainsi permis de déployer mes ailes. J'ai également eu le privilège d'être encadrée dans la bonté de Dominique et la sagesse de John.

Sans la générosité de mes répondants, cette thèse n'aurait pu être. Je leur suis profondément reconnaissante d'avoir bien voulu partager leurs perspectives.

À Annick, Diane, Immaculée, Emmanuel et Patrick, je vous exprime ici toute ma gratitude pour votre soutien émotionnel et logistique qui m'a permis de réaliser mon terrain de recherche dans des conditions optimales.

Cécile Rousseau, cette thèse est un peu tienne. Ta persistance à ce que j'entame un doctorat a eu raison de moi. En fin de parcours, je t'en suis reconnaissante.

Le doctorat est une tranche de vie donc parsemée d'innombrables conversations. À Marie-Claire Rufagari, Brigitte Bournival, Pierre Noreau, Peter Lepreucht, merci pour votre écoute et des conversations qui m'ont toujours permis de mettre les choses en perspective.

À mes compagnons de route du doctorat en Sciences humaines appliquées, Lorena, Loïc, Audrey, Catherine, merci pour ce chemin parcouru ensemble, cette solidarité et, plus particulièrement, à Lorena pour ta précieuse et fidèle amitié.

Un merci particulier à mon partenaire Kiven, pour ton soutien et ta présence infaillibles. À Attieha, tu as été un ange-gardien durant ce parcours doctoral. À Pascale, pour le cadeau le plus avisé que l'on puisse offrir à une thésarde, une chaise ergonomique.

À ma famille et à mes amis, votre présence donne un sens additionnel à tout ceci.

Cette thèse et le parcours doctoral qui la sous-tend ont bénéficié du soutien financier du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture, du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, de l'Université de Montréal via le Programme de doctorat en sciences humaines appliquées, la Faculté des études supérieures et postdoctorales, le Centre de recherche en éthique et la Direction des relations internationales. Je les en remercie.

INTRODUCTION

Cette thèse porte sur le nouvel agenda de l'aide au développement tel que formulé par la *Déclaration de Paris* (2005). Plus particulièrement, elle s'intéresse au principe d'« appropriation » par les pays en développement (PED) de leurs processus de développement au cœur de ce qui est présenté comme un consensus international quant à l'efficacité de l'aide. En s'inscrivant dans une perspective-pays avec pour étude de cas le Rwanda, elle cherche à saisir la façon dont les acteurs sociaux dans ce pays considèrent s'être « appropriés » leur processus de développement. L'exposition de cette trame narrative veut mettre en lumière le tissu discursif qui sous-tend les politiques à travers lesquelles le Rwanda s'établit et les termes de son interaction avec ses bailleurs de fonds. Un des postulats de départ est que la gouvernance repose sur des fondements discursifs, (idées, arguments, etc.) qui orientent l'action. À travers cette saisie du tissu discursif à la base du projet et des politiques de développement du Rwanda, l'attention est portée sur la façon dont l'« appropriation » est comprise localement, déployée, utilisée et à quelles fins. Plutôt donc que de saisir l'« appropriation » comme un principe normatif convenu a priori, un donné qu'il s'agit uniquement d'opérationnaliser via un plan d'action (mesures, indicateurs de suivi et d'évaluation), nous posons cette « appropriation » comme une question, un enjeu, lié à la façon dont les acteurs conçoivent le devenir du pays (entendu ici comme développement), entendent le matérialiser et au contexte de cette matérialisation, dans ce cas-ci le Rwanda post-génocide et dépendant de l'aide. Ainsi posé, l'« appropriation » devient donc une question fondamentalement politique en ce qu'elle implique des décisions ce qui exige de faire des choix entre des alternatives conflictuelles.¹ À travers cette trame narrative et le tissu discursif qui s'en dégage, il s'agit donc d'explorer si l'« appropriation » est un élément clef du projet et des politiques de développement du Rwanda et quelle conception de celle-ci tiennent les acteurs ou en d'autres termes quelle est 'la politique' de l'« appropriation » au Rwanda. Si par 'la politique', il est entendu un ensemble de pratiques et d'institutions qui vise à établir un ordre (Mouffe, 2005 : 9) ou encore les diverses stratégies et luttes à cet effet.

¹ Nous empruntons ici la conception du politique de Mouffe, 2008 : 14.

En identifiant l'« appropriation » par les PED de leur processus développement comme une priorité absolue de ces réformes destinées à améliorer l'efficacité de l'aide, ce nouveau consensus international se veut une rupture avec l'approche *top-down* de la période des ajustements structurels où les stratégies étaient prescrites par les bailleurs de fonds. Il entend marquer un passage à une prise en charge par les PED de leurs processus de développement et de la coordination de l'aide. Il est aussi une reconnaissance de l'échec de la politique de la conditionnalité. Articulée autour de cette nécessaire définition et mise en œuvre par les pays de leur stratégie de développement (**appropriation**), cette approche vise donc à aligner le soutien des donateurs sur ces stratégies (**alignement**) et à accorder leurs efforts dans les pays (**harmonisation**) tout en étant inscrite sous le signe d'une responsabilité mutuelle, bailleurs-gouvernements des pays récipiendaires, (**redevabilité mutuelle**) quant à l'atteinte de résultats en matière de gestion de l'aide et de développement (**résultats**). Ces cinq piliers fondent cette nouvelle architecture de l'aide avec l'« appropriation » pour clef de voûte, les autres piliers en étant tributaires. À travers ces principes, entendus comme des normes, nés « [...] de décennies d'expériences de ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans le secteur du développement »² et qui visent à « améliorer la qualité de l'aide et de son impact sur le développement »³, c'est une conception spécifique du développement et de sa mise en œuvre qui est avancée. Privilégiant une conception fondée sur une série de normes plutôt techniques, cette approche fait l'économie de la question fondamentale de la visée de ces normes à savoir orienter la transformation de sociétés, cette transformation téléologique du développement, tout en faisant abstraction de la relation d'aide asymétrique qui sous-tend ces normes et la transformation que celles-ci encadrent. Or, la visée transformative de ces objectifs et de ces normes en appelle inévitablement au contexte dans lequel cette transformation doit s'effectuer et aux interactions qu'elle suppose. En effet, ce n'est qu'à la lumière de ce contexte et de ces interactions spécifiques qu'il est possible d'envisager améliorer « la qualité de l'aide », « son impact sur le développement » et promouvoir l'« appropriation ». Abordée cette question de l'efficacité de l'aide et des normes qui l'accompagnent dans leur visée transformative la pose

² <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/declarationdeparissurlefficacitedelaide.htm>

³ <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/declarationdeparissurlefficacitedelaide.htm> Ce développement est ici entendu en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités, la consolidation de la croissance, le renforcement des capacités et l'accélération des avancées vers les OMD. (Déclaration de Paris 2005 : 1).

comme une intervention. Comme le note Long (1992 : 9), il s'agirait de voir l'intervention non pas comme la mise en œuvre d'un plan d'action mais bien un processus de transformation constant où se jouent les intérêts et les luttes des différents acteurs. Une telle appréhension pointe donc vers l'existence d'une hétérogénéité de représentations, de compréhensions, d'interprétations et donc de pratiques de ces acteurs. Cette appréhension en appelle aussi à la nécessité d'aller au-delà de la conception techniciste de cet agenda sur l'efficacité de l'aide afin de la resituer dans sa dimension politique. C'est à ce niveau que se situe la contribution de cette thèse qui cherche à saisir la perspective d'acteurs sociaux nationaux à partir de leur contexte bien spécifique.

Ainsi, cette thèse se propose d'inverser la démarche en soumettant le consensus affiché par ce nouvel agenda sur l'efficacité de l'aide à l'épreuve du terrain. Plutôt que d'en assumer les présupposés consensuels, elle cherche à réinscrire ses principes normatifs « dans la complexité du social, et la divergence des intérêts, des conceptions, des stratégies ou des logiques des divers « partenaires » (ou « adversaires ») que met en rapport le développement » (Olivier de Sardan, 1995 : 23). En se penchant spécifiquement sur le principe de l'« appropriation » et en le posant comme un enjeu, elle cherche à explorer empiriquement la conception qu'en ont les acteurs sociaux au Rwanda, entendues en termes de représentations, interprétations, stratégies, et ce, à travers une saisie de leurs récits quant à la façon dont ils considèrent s'être appropriés leurs processus de développement. Il faut effectivement noter que ce vocabulaire et ce discours de l'efficacité de l'aide sont largement mobilisés au niveau national au Rwanda. Cette recherche assume donc que les acteurs sociaux sont "compétents" (*knowledgeable*) et "capables", pourvus d'agentivité (*agency*) (Long, 1994 : 7). En ce sens, ces acteurs sont donc « capables (même dans un espace social très restreint) de formuler des décisions, d'agir sur elles, et d'innover ou d'expérimenter » (Long, 1994 : 27). Ainsi, le cours du changement et la signification qu'en donne les acteurs concernés ne peuvent être totalement imposés de l'extérieur, ils s'inscrivent dans une interaction entre des facteurs et des relations « internes » et « externes ». (Long, 1994 : 5) Il y a 'internalisation' des nouveaux éléments externes dans l'"univers de vie" des acteurs sociaux et interprétation par ceux-ci de ces dits éléments. (Long, 1994 : 7). Si l'on considère l'« appropriation » comme un de ces éléments externes, il devient nécessaire de saisir son interprétation par les acteurs sociaux qui en sont les destinataires.

Cette saisie est d'autant plus importante que la conception techniciste privilégiée par la *Déclaration de Paris* donne lieu à une définition large de cette appropriation sans ancrage analytique. Cet usage généralisé de ce principe tend à masquer le fait que celui-ci est utilisé par des acteurs porteurs de visions diverses, notamment, en ce qui a trait aux réformes du système d'aide, et ce, en dépit du consensus affirmé. Si ces acteurs embrassent tous cette notion, c'est parfois pour décrire des phénomènes différents (Fraser et Whitfield, 2008 : 3). Trois grandes tendances ancrées dans une vision commune d'une relation d'aide duale peuvent être notées. La première est incarnée par la *Déclaration de Paris* d'une « appropriation » qui tiendrait d'un consensus. La deuxième est qualifiée de '*donorship*' et viserait à forger l'adhésion et le consentement aux conditionnalités. La troisième envisage l'« appropriation » comme un outil de résistance au service des PED et assume donc leur agentivité (*agency*). (Collins, 2011 : 9, 10, 11, 14). Dans ce contexte si l'« appropriation » par les PED est identifiée comme une priorité absolue de ce nouvel agenda de l'aide, il est impératif de saisir la perspective des pays concernés dans la mesure où cette perspective est aussi garante de la mise en œuvre de cet agenda. Il s'agit donc dans cette thèse d'appréhender ce principe de l'« appropriation », mis de l'avant aussi comme une norme par ce nouveau consensus international, à son point d'impact. Le « point d'impact » des politiques de développement sur « les populations concernées, autrement dit l'espace social où s'opère l'interaction entre opérations de développement (projets de développement ou actions de développement) et « groupes-cibles » [...] » (Olivier de Sardan, 1995 : 16).

Cette recherche doctorale s'inscrit dans la mouvance d'une littérature scientifique (Hayman, 2006; Helleiner, 2002; Fraser et Whitfield, 2008; Meir et Raffinot, 2005; Schmidt, 2011; Swedland, 2011) qui, à la lumière de cette centralité de l'« appropriation » dans le discours dominant du développement international, se propose de contribuer à sa compréhension et à sa signification à partir de perspective-pays. En effet, tel que discuté précédemment, l'« appropriation » ne peut être posée ni comme un fait ni dans l'absolu. Au-delà des grandes tendances qui donnent corps à ce thème et que celui-ci dicte subséquentement, la question de l'« appropriation » ne peut être appréhendée que si réinscrite dans des contextes spécifiques. La nécessité d'explorer ces questions à partir d'un travail empirique est, également, motivée par cette mise en garde établie par Murray-Li. Celle-ci rappelle que si le discours du

développement, et par extension ici celui sur l'« appropriation », procède par simplification et dépolitisation à la fois des problèmes et des solutions, cet effacement du politique n'est pas nécessairement de mise sur le terrain. Cette question ne doit donc pas être posée comme un postulat de départ mais doit être étudiée empiriquement (cité dans Fisette et Raffinot, 2010 : 13).

Une double interrogation se situe au cœur de cette thèse : quelle est la compréhension des acteurs sociaux rwandais de cette « appropriation »? Et qu'est ce qui explique celle-ci? À travers cette saisie de la compréhension des acteurs de l'« appropriation » émerge une question subséquente, celle de ce qui se trouve masquer dans cet effacement du politique auquel procède l'approche techniciste de la *Déclaration de Paris*.

Cette thèse se veut une contribution au débat actuel sur l'efficacité de l'aide au développement en faisant entendre la voix d'un des pays en développement auquel cette aide est destinée. Elle a pour a priori que la perspective de ceux au nom de qui, pour qui et avec qui des interventions sont pensées, planifiées et mises en œuvre est essentielle, et ce, pour « résister à l'indignité de parler pour les autres » ou cette nécessité que « les gens concernés parlent enfin pratiquement pour leur compte », (Foucault, 1972). En ce sens, cette perspective doit informer l'élaboration même de ces cadres de référence et des politiques qui en découlent. Le travail analytique qu'elle propose cherche à complexifier l'approche techniciste de la Déclaration de Paris en mettant en exergue des dimensions relatives à cette question de l'appropriation et de l'efficacité de l'aide qui devraient être prises en compte dans l'élaboration de ce cadre de référence. Certes, un tel travail basé sur une étude de cas unique n'autorise pas une généralisation à des fondements de l'« appropriation ». Il offre, néanmoins, un chantier à partir duquel à l'aide d'autres études de cas, il est possible de capter les variations contextuelles et, partant, de dégager une compréhension empiriquement fondée de l'« appropriation ». Cette thèse s'inspire aussi de l'approche privilégiée par la socio-anthropologie du développement qui prend le développement comme « [...] une entrée vers des processus sociaux plus généraux, et non un « domaine » dans lequel nous souhaiterions nous enfermer. » (Olivier de Sardan, 1995 : 33). Le développement y est appréhendé comme une forme particulière de changement social, un phénomène social comme un autre donc comme un objet d'étude

(Olivier de Sardan, 1995 : 11, 14). En ce sens, la contribution de cette thèse peut également se lire dans cette perspective inspirée de la socio-anthropologie du développement qui en appréhendant le développement comme une forme particulière de changement social rappelle que « Il n'est guère de village ou de quartier au monde où l'on ne rencontre des « actions de changement », autrement dit des interventions extérieures à un milieu donné, issues de l'État, de militants, ou d'opérateurs privés, et qui tentent de transformer les comportements des acteurs de ce milieu en les mobilisant. » (Olivier de Sardan, 1995 : 33) et pose la question suivante : « Comment des propositions de changement induites de l'extérieur se confrontent-elles à des dynamiques locales ? » (Olivier de Sardan, 1995) Bien que basée sur une étude de cas unique et un objet de recherche précis, cette thèse peut également se lire dans une certaine mesure comme une réflexion sur le changement social, sur l'interaction des dynamiques extérieures et intérieures.

Nous avons fait le choix ici de faire l'économie d'un questionnement plus fondamental quant au développement en lui-même, à sa nature, à ses objectifs, à sa signification. Bien que cette réflexion soit aussi essentielle, nous nous plaçons en aval d'une remise en question fondamentale du projet développementaliste en lui-même ce qui peut donner l'impression d'assumer une grande part de ses présupposés idéologiques et normatifs. Sans revenir sur les débats qui animent le domaine du développement comme champ d'étude, nous faisons référence dans le chapitre suivant à cette nécessité de réinscrire cette question de l'« appropriation » dans ce projet développementaliste et les questions plus fondamentales que celui-ci soulève. Notre analyse a donc certainement une dimension plus appliquée que fondamentale qui tente d'aborder les interventions en cours et de proposer une analyse qui pourrait ouvrir des pistes de réflexion sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Elle s'inscrit aussi dans le cadre d'un programme doctoral qui se veut à la fois interdisciplinaire et appliqué non préoccupé donc uniquement par le seul avancement des connaissances d'une discipline donnée mais aussi par celui d'une problématique empirique spécifique et, en ce sens, s'ouvrant à d'autres courants et approches disciplinaires des sciences sociales.

Il faut préciser que cette étude s'intéresse à la compréhension des acteurs sociaux, ici ceux au niveau de l'élaboration des politiques et de la prise de décision. Elle se situe donc au niveau

national de l'élaboration de vision, de politiques et de stratégies principalement porté par le gouvernement, à un niveau macro donc. Elle ne porte, ainsi, pas sur la façon dont cette appréhension est appliquée sur le terrain et quels en sont les résultats.

Cette thèse est structurée en cinq chapitres. Le premier chapitre consiste en une mise en perspective historique et analytique de cette notion de l'« appropriation » à la lumière de l'évolution du discours de la communauté internationale du développement, et ce, via une revue de la littérature. Le deuxième et le troisième chapitre servent de contextualisation de notre étude de cas, le Rwanda. En effet, comme cette thèse porte sur la période post-génocide (1994-2014), ces chapitres nous permettront de porter un regard sur le contexte historique, politique et économique qui a informé l'approche de reconstruction du Rwanda. Le quatrième chapitre est une mise à plat de nos données de terrain visant à faire émerger la trame narrative qui ressort du récit des acteurs et le cadre discursif dans lequel s'enracine la gouvernance au Rwanda. Le cinquième chapitre propose une discussion de ce cadre discursif à travers une analyse de discours qui cherche à en faire ressortir les liens logiques et les arguments implicites, et ce, afin de saisir la compréhension locale de cette « appropriation ».

Méthodologie de la recherche

En prenant l'« appropriation » comme un nouvel élément externe, cette recherche se veut saisir l'appréhension que les acteurs sociaux ont de cette « appropriation » dans le contexte de leur propre « univers de vie ». Il s'agit ici, à partir d'une étude de cas, celle du Rwanda, d'analyser l'interprétation et le sens donnés par les acteurs sociaux au niveau national, à cette « appropriation ».

Dans la mesure où l'appréhension des acteurs sociaux de l'« appropriation » ne peut être saisie sans tenir compte de la relation d'aide dans laquelle elle s'inscrit, nous envisagerons l'« appropriation » comme un projet constituant ainsi une arène. L'arène est « un lieu de confrontations concrètes d'acteurs sociaux en interaction autour d'enjeux communs. » (Olivier de Sardan, 1995 : 179). Cette interaction se réalise, notamment, par l'entremise de « moyens discursifs » (discours et stratégies/pratiques) dans la mesure où cette confrontation prend aussi

la forme de « lutttes qui se mènent pour l'attribution de sens sociaux spécifiques à des événements, des actions ou des idées données. » (Long, 1994 : 7). Ces moyens discursifs et ce sens donné servent à argumenter et à expliquer les orientations choisies, les décisions prises. (Long, 1994 : 8).

Nous nous intéresserons donc aux moyens discursifs élaborés par les acteurs sociaux rwandais pour interpréter et donner un sens à l'« appropriation ». L'approche interactionniste stipule que la saisie de la perspective des acteurs ne peut se limiter au seul sens que ceux-ci en donnent mais doit être aussi appréhendées au regard non seulement des conditions (organisationnelles, structurelles, etc.) dans lesquelles s'inscrivent ces acteurs et qui, par les contraintes qu'elles exercent sur les acteurs, influencent et façonnent leur perspective. La perspective des acteurs est aussi tributaire des interactions sociales dans lesquelles s'inscrivent ces acteurs dans la mesure où la relation avec d'autres acteurs implique une production et une négociation de sens, permettant ainsi aux acteurs sociaux de développer leurs perspectives. (Poupart, 2011 : 183, 187)

Cette étude qualitative, empirique et explicative se base sur diverses sources et méthodes de recherche : entretiens semi-structurés menés auprès des acteurs sociaux nationaux au Rwanda entre mai et septembre 2013 (inclusivement), documents (de politiques) officiels du gouvernement rwandais et des institutions internationales de développement (OECD-DAC, Banque mondiale, FMI), documents d'analyse (études) d'institutions nationales rwandaises, des agences de développement bilatérales et multilatérales, d'ONG internationales portant sur l'aide au développement et sur le Rwanda spécifiquement, littérature scientifique sur l'aide au développement (théorie et pratique) de façon générale et sur le Rwanda ou d'autres études de cas, littérature théorique.

Étude de cas

Pourquoi procéder par étude de cas? Et pourquoi le Rwanda spécifiquement?

Un des arguments clés au départ de cette thèse est que ce principe et cette question de l'« appropriation » ne peuvent être saisis qu'à partir d'un contexte précis qui lui donne sens et forme. En ce sens le choix d'une approche méthodologique par étude de cas est tout indiqué dans la mesure où celle-ci donne la possibilité de s'imprégner de la réalité sociale d'un contexte spécifique et des acteurs qui le constituent. (Schwartz, Yanow et José Freitas, 2009). La saisie du point de vue des acteurs dans leur environnement et des dynamiques propres à leur contexte unique offre une perspective contextualisée de l'intérieur.

Aussi, dans la mesure où cette étude part d'une question générale quant à cette appréhension des acteurs sociaux de l'« appropriation » et cherche à la saisir en profondeur dans ses composantes spécifiques et ses nuances, l'étude de cas devient appropriée étant donné la démarche inductive qu'elle permet. De même, l'étude de cas dans sa dimension idiographique qui ne vise pas l'élaboration de 'lois universelles' mais plutôt une saisie fine d'une question dans un contexte unique se prête à notre question de recherche. (Aaltio et Heilmann, 2009).

Qu'est-ce qui rend le Rwanda pertinent comme étude de cas? Notons d'abord que le Rwanda est dépendant de l'aide à hauteur de 40 % de son budget national⁴.

Aid dependence can be defined as a situation in which a country cannot perform many of the core functions of government, such as operations and maintenance, or the delivery of basic public services, without foreign aid funding and expertise. (Bräutigam, 2000 : 2)

Une telle dépendance invite inévitablement à resituer cette question de l'« appropriation » dans le contexte de la relation d'aide qu'elle suppose. Si l'on sait que l'aide au développement de façon générale s'accompagne de conditionnalités, cette dépendance pose la question de la marge de manœuvre dont dispose le gouvernement dans sa prise de décision quant à ses politiques de développement. Cette question se pose d'autant plus que le Rwanda a été admissible à l'*Initiative d'allègement de la dette des PPTE* qui s'accompagnait d'une obligation d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies nationales de réduction de la

⁴ <http://www.worldbank.org/en/country/rwanda/overview> (août 2014)

pauvreté. Il faut souligner que ce sont ces mêmes stratégies de réduction de la pauvreté qui représentent dans la *Déclaration de Paris* l'indicateur d'« appropriation ». Quelle compréhension par les acteurs sociaux nationaux de l'« appropriation » dans ce contexte? Aussi cette centralité de la réduction de la pauvreté dans le discours du développement à la fin des années 90 suivie par celle de l'« appropriation » dès les années 2000 correspond à la période où le Rwanda entame sa phase de développement et sa planification après une période d'urgence et de transition suite au génocide.

Aussi, si la communauté internationale du développement applaudit souvent le Rwanda pour les progrès réalisés depuis le génocide en termes de reconstruction socio-économique du pays, pour son engagement quant aux réformes socio-économiques, pour une bonne gouvernance en matière d'utilisation efficiente de l'aide au développement, de lutte à la corruption, etc., la relation bailleurs-gouvernement est, toutefois, comme l'exposera le chapitre contextuel, régulièrement, ponctuée de crises qui vont jusqu'à des suspensions temporaires de l'aide. Ces suspensions ont toujours été liées soit à une implication, parfois reconnue parfois imputée, du Rwanda au Congo ou alors à des questions de gouvernance politique (élection, élaboration de la constitution, ...). Ces crises peuvent être vues comme des moments emblématiques où se pose concrètement cette question de l'« appropriation », non seulement au niveau de la réponse qu'y apporte le gouvernement mais également parce qu'elles signalent des temps où l'aide au développement devient liée à des questions plus politiques de droits humains ou de gouvernance politique propre au pays.

De plus le Rwanda est extrêmement proactif sur le front de l'efficacité de l'aide et s'assure de faire entendre sa voix dans les forums tels que celui de Busan où le gouvernement a mené une campagne pour le déliement de l'aide et l'utilisation des systèmes nationaux.⁵ Cette question de l'« appropriation » est au cœur de la rhétorique du gouvernement actuel. Les discours du président et autres élites politiques reviennent continuellement sur ce besoin d'« appropriation » par le pays et sont souvent l'occasion de rappeler à la communauté internationale du développement que nul ne peut savoir mieux que les Rwandais eux-mêmes

⁵ Rwanda steps up campaign for greater ownership of aid. <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2011/nov/30/busan-rwanda-aid-effectiveness>

ce dont ils ont besoin. Le fait que cette question de l'« appropriation » fait déjà partie du langage commun de la vie politique offre donc l'occasion de la saisir dans un certain quotidien, dans l'univers propre donc des acteurs.

Collecte de données

Cette recherche a eu recours à une double technique de collecte de données à savoir les entrevues en profondeur et les documents.

La première phase de notre recherche-terrain a consisté à dresser via une enquête terrain une cartographie des instances et des acteurs sociaux rwandais. Préalablement au terrain, nous avons établi une première cartographie provisoire à partir des informations issues d'une partie de notre recension des écrits. À travers la lecture des documents de politiques du gouvernement rwandais, de la base de données sur l'aide au développement du Rwanda et d'autres études empiriques sur les processus de développement du Rwanda, nous avons répertorié les instances et acteurs clés au niveau non seulement de l'élaboration des stratégies et politiques nationales de développement que du dialogue pays-bailleurs. En effet, les documents de politique gouvernementale ont permis de saisir les grandes orientations de développement du pays et d'ainsi situer les principaux ministères responsables de ce processus et leurs rôles respectifs. La consultation de la base de données sur l'aide qui contient, notamment, des comptes rendus de diverses rencontres bailleurs de fonds-gouvernement a été l'occasion d'étayer cette première information et d'identifier les principaux acteurs qui participent à ces réunions. La lecture d'autres études empiriques s'intéressant aux enjeux de développement et d'aide dans le contexte rwandais a permis d'identifier les acteurs interviewés et leurs fonctions et de noter les répétitions et recoupements. À la base de cette triple lecture, nous avons dressé une première liste provisoire d'instances et d'acteurs, liste à partir de laquelle nous avons démarré notre collecte de données une fois sur le terrain.

Pour déterminer qui constitue un « acteur social », nous nous sommes basée sur la définition de Long de l'« acteur social ».

Le concept d'acteur ne devrait pas être utilisé pour représenter des collectivités, des agrégats ou des catégories sociales qui n'ont pas une façon discernable de formuler et d'exécuter des décisions. [...] Nous devons donc nous attacher à restreindre l'utilisation du terme "acteur social" uniquement aux entités sociales auxquelles on peut de manière significative attribuer le pouvoir d'agence. (Long, 1994 : 7).

Ainsi les acteurs sociaux nationaux considérés ont été ceux au niveau de l'élaboration des politiques et de la prise de décision c'est-à-dire les élites politiques, bureaucratiques et technocratiques au sein du gouvernement (instance centrale et décentralisée), du parlement et des commissions nationales. Pour Lilleker (2003) :

Elites can be loosely defined as those with close proximity to power or policymaking; the category would include all elected representatives, executive officers of organisations and senior state employees. (Lilleker, 2003 : 207)

Nous avons mené des entrevues avec des ministres, des secrétaires permanents et des directeurs généraux au sein du gouvernement central ainsi que des députés et des sénateurs au niveau parlementaire, des directeurs de certaines commissions nationales, des gouverneurs de provinces au niveau déconcentré et des maires de districts au niveau décentralisé. Bien que les acteurs susmentionnés constituent notre échantillon principal, nous avons également rencontrés des membres de la société civile dans son rôle d'influence des politiques, organisations non gouvernementales (ONG) locales et internationales, organismes indépendants, milieu académique. De même, nous avons réalisé quelques entrevues avec des acteurs de la communauté internationale du développement ayant une mission au Rwanda. Cet échantillon secondaire avait pour objectif de nous permettre de contraster, nuancer une saisie à partir de la seule perspective d'acteurs qui sont au cœur du processus décisionnel national. La liste des acteurs sociaux nationaux interviewés se trouve en annexe (Annexe 1). Nous avons utilisé le nom des acteurs avec leur consentement et eu recours à des pseudonymes pour ceux qui ont préférés rester anonyme.

La pertinence d'un échantillon basé principalement sur des acteurs étatiques et gouvernementaux se lit, notamment, dans cette précision d'Ohno :

economic development is a process that must be undertaken at the level of the nation-state as the implementing unit, and in its early stages the central

government must act as the initiator of change by establishing a development vision, translating it into practical measures within hard budget constraints, and interacting with external and domestic partners for resource mobilization, coordination and implementation. (Ohno, 2005 : 2)

Ainsi, les acteurs étatiques et gouvernementaux constituent un échantillon pertinent dans ce rôle qui est ou devrait être le leur, non seulement quant à l'initiative, la formulation et la mise en œuvre de la vision du développement mais aussi comme interlocuteurs de la communauté internationale du développement et interface entre celle-ci et les divers acteurs locaux dont la population. Cette recherche s'intéresse au niveau macro, de l'élaboration de vision et de politiques nationales. C'est donc aussi dans cette perspective qu'il faut saisir un échantillonnage basé principalement sur des acteurs étatiques. Toutefois, il va sans dire que l'enjeu de l'« appropriation » ne se pose pas uniquement à ce niveau. Une appréhension exhaustive de cette question de l'« appropriation », qui dépasse l'objectif de cette recherche, exigerait de diversifier davantage cet échantillon en incluant, notamment, la perspective d'acteurs à la base. Nous y reviendrons dans notre conclusion.

Tel que susmentionné, les principaux acteurs ont été identifiés à partir de la première cartographie et la liste réalisées à partir de la triple lecture des documents de politique, de la base de données et des études empiriques. Cette première liste a, ensuite, été revue et affinée au fur et à mesure des rencontres. En effet, au grè des rencontres, de nouvelles instances ne faisant pas partie de notre liste initiale ont été mentionnées comme jouant un rôle clé dans les processus de développement. Une fois sur le terrain, il a également été demandé aux acteurs rencontrés d'identifier d'autres personnes considérées comme clés dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et dans la prise de décision ou comme participant activement à la matérialisation de l'agenda de développement du Rwanda. L'échantillonnage a donc été non probabiliste par réseaux (ou boule de neige). (Deslauriers et Kérésit, 1997; Pirès : 1997)

La deuxième étape a consisté en la réalisation d'entrevues en profondeur avec les acteurs clés identifiés, et ce, pour faire ressortir leur interprétation de cette « appropriation » et le sens donné à celle-ci. Il s'agissait entre autres de saisir leurs définitions de celle-ci, leurs perspectives quant aux conditions (internes et externes), aux acteurs, aux façons et aux

moyens de cette « appropriation ». Pour ce qui est des acteurs de la communauté internationale du développement, nous nous intéresserons à leur perception de ce qu'est la perspective locale de l' « appropriation ». De mai à septembre 2013, nous avons réalisé quarante entretiens qualitatifs semi-structurés et neuf conversations informelles. La majorité des entretiens ont été réalisés, comme mentionné précédemment, auprès de membres du gouvernement rwandais et de hauts fonctionnaires, de parlementaires et de sénateurs, de dirigeants de commissions nationales. Quelques entretiens ont été réalisés avec des représentants des bailleurs de fonds ayant une mission au Rwanda ainsi que des ONG locales et internationales. Les conversations informelles étaient avec des observateurs locaux de la scène nationale. Certaines questions ont orienté nos entretiens à savoir : ce que les acteurs entendaient par « appropriation »; si celle-ci constituait une question, un enjeu important au Rwanda et, si oui, dans quel sens et pourquoi; Comment et dans quel cas se manifestait cette importance. Comment se matérialisait cette « appropriation ». Ces questions sont restées volontairement larges et ouvertes pour laisser place à la version, aux histoires, aux récits de chacun des acteurs rencontrés quant à cette question de l' « appropriation ». Il était important pour nous de permettre le déploiement de cette perspective des acteurs plutôt que d'avoir des réponses à des questions précises qui potentiellement ne refléteraient pas les préoccupations locales.

Notre collecte de données a principalement eu lieu à Kigali, la capitale étant donné la constitution de notre échantillon, à l'exception de certains entretiens avec des acteurs au niveau déconcentré et décentralisé menés à Nyanza (Province du Sud) et Musanze (Province du Nord). Nous avons, dans la mesure du possible, privilégié une prise de contact directe avec les répondants, et ce, pour éviter que les réponses ne soient cadrées aussi en fonction de la personne qui nous a référée. Dans les cas où nous n'avons pas pu contacter directement les répondants, nous avons essayé de nous assurer que la personne tierce servant de pont ne soit pas dans une relation hiérarchique avec le répondant. De plus, vu un échantillonnage reposant en partie sur l'effet boule de neige, certains des répondants interviewés nous ont été référés par des acteurs rencontrés antérieurement. La liste des instances et des acteurs réalisée préalablement au terrain nous a permis toutefois d'éviter de nous limiter à ces seules personnes référées par boule de neige et le potentiel biais qui peut découler d'une orientation sélective vers certains acteurs et pas d'autres.

Le contact a été fait soit par téléphone ou en personne. Nous avons tiré profit du fait que Kigali où notre collecte s'est principalement effectuée n'est pas une très grande ville, la possibilité de croiser ces différents acteurs au hasard d'un café, d'un restaurant ou de l'un ou l'autre des hôtels où se tiennent régulièrement réunions, rencontres ou autres conférences étant récurrente. L'avantage de mener une recherche dans une petite ville se situe également dans une séparation moins grande entre les cercles sociaux. Ces deux éléments combinés à un échantillon principalement constitué des membres de l'élite rwandaise, des acteurs donc en vue et connus par un grand nombre de personnes en ville nous ont permis de savoir facilement comment et où les contacter. Notre aisance dans les trois langues (français, anglais, kinyarwanda), notre capacité donc à entreprendre la conversation et à mener les entrevues dans la langue de préférence des acteurs ou à passer de l'une à l'autre, a certainement facilité le contact étant donné cette fluidité dans les échanges (moins contraints par les besoins de traduction) permise. En outre, on peut aussi penser que notre profil de jeune chercheuse et le fait d'être identifiée comme appartenant à la diaspora rwandaise aura également été un facteur facilitant l'accès aux acteurs. En effet, il faut noter dans la rhétorique et la volonté politique nationale une importance mise sur la nécessaire place à faire à la jeunesse et à la diaspora dans les efforts de développement du pays. Aussi, les acteurs ont souvent noté la faiblesse des capacités au Rwanda notamment en ce qui a trait à la documentation systématique des multiples processus en cours dans le contexte d'un pays en phase autant de reconstruction que de développement. À ce titre, ils ont souligné une mémoire institutionnelle qui repose sur des individus et indiqué souhaiter que le pays puisse avoir les capacités de documentation et d'analyse de ses propres processus. Cette conscience de la nécessité de systématiser la documentation des processus en cours couplée au fait que le pays entend parler de sa propre voix⁶ et s'inscrit dans une dynamique d'autopromotion sont autant de facteurs qui peuvent expliquer l'intérêt à prendre part à une recherche portant sur une question tel que celle de l'« appropriation » et donc l'accès à ces acteurs. En effet, ce vocable, « appropriation », est omniprésent dans la rhétorique politique et dans les documents de politiques. Il va de soi que, dans ce contexte, nous avons pris la peine de préciser et de rappeler systématiquement la

⁶ Le programme politique du FPR précise en son point huit, notamment : « - Le FPR-INKOTANYI s'efforcera de promouvoir l'image de marque du Rwanda à l'extérieur, afin de faire connaître tels qu'ils sont ses problèmes et ses efforts pour y faire face, et que cette image soit véritablement le reflet de la réalité ; »

nature de notre travail comme s'inscrivant dans une démarche de recherche doctorale, donc scientifique, et non uniquement de documentation.

Outre les entretiens, notre recherche s'est également basée sur les documents de politiques comme sources primaires. Les principaux documents analysés ont été la vision du développement à long terme et les diverses stratégies de développement à court terme du Rwanda, le programme septennal du gouvernement, diverses politiques dont celle de décentralisation, celle de coordination et de gestion de l'aide et de la division du travail entre bailleurs, les lois organiques portant création de certaines commissions (Unité et Réconciliation Nationales; Itorero-programme d'éducation civique) réconciliation et unité nationale, programme d'éducation civique, programme politique du Front patriotique rwandais, etc. L'analyse de ces documents avait pour objectif de resituer le récit des acteurs dans les orientations générales du pays et d'observer la concordance entre ce récit et les politiques et stratégies en place.

Nous avons initialement prévu de compléter ce matériel empirique par une observation participante libre, notamment : des groupes de travail sectoriels, des instances de travail gouvernement-bailleurs et des autres espaces de travail pertinents qui seront identifiés sur le terrain. Entre autres espaces envisagés : le **Groupe de Coordination des Partenaires du Développement (DPCG)** qui réunit les chefs de mission des agences bilatérales et multilatérales sur le terrain et les fonctionnaires clés du gouvernement. Cette instance est le principal forum de dialogue sur le terrain avec des rencontres formelles de 7 à 8 fois par année. Le DPCG chapeaute deux autres organes : le **Groupe d'Harmonisation et de Soutien au Budget (BSHG)** et les **Groupes de travail sectoriels**. Créée en 2003, le BSHG est l'organe de dialogue entre le gouvernement et les bailleurs faisant de l'appui budgétaire direct sur les questions de stabilité macro-économique et de gestion des finances publiques. Les Groupes de travail sectoriels (*clusters*) regroupent les fonctionnaires des différents ministères et bailleurs pour des discussions techniques plus spécifiques portant sur le budget, la planification sectorielle (transversale), et les priorités des politiques. Cette observation se donnait pour objectif de cerner les processus d'interaction des acteurs (les intérêts et les relations de pouvoir constitutifs de cette interaction).

Toutefois, nous sommes arrivée sur le terrain alors que prenait fin une crise d'environ six mois entre les bailleurs et le gouvernement du Rwanda. En effet, la plupart des bailleurs avaient gelé leur aide au Rwanda à la suite d'un rapport des Nations unies alléguant le soutien du Rwanda au M23, rébellion congolaise.⁷ Dans ce contexte, le gouvernement rwandais avait décidé que les réunions de coordination avec les bailleurs n'avaient plus leur raison d'être.⁸

Ici, il est important de revenir sur une des questions (épistémologique et méthodologique) qui se pose aux chercheurs en sciences sociales dès lors que l'on travaille sur une société dont on est issu et mène un terrain en terre natale. « Comment s'assurer que la proximité culturelle du chercheur indigène n'engendre pas une forme de cécité ethnographique, une incapacité de regarder au-delà de la règle et de l'évidence? » (Rhani, 2009 : 6) Quelle distanciation pour éviter les « taches aveugles » de la proximité et de la familiarité? Il faut d'abord noter que n'ayant pas vécu au Rwanda depuis plus d'une vingtaine d'années et donc comme adulte et n'y retournant que de façon sporadique depuis, nous nous sommes retrouvée confronter tout de même au nouveau, à l'inconnu, au différent tout au long de notre terrain de par cette distance géographique et temporelle. Si préalablement à notre terrain, nous avions imaginé un terrain plus facile étant donné justement un fond culturel partagé avec la société à l'étude et les interlocuteurs, nous nous sommes rapidement rendue compte que nous étions face à un système politique, idéologique, ... nouveau. Le simple partage d'une culture ne constituait donc pas ni un « risque » pouvant causer cette « cécité ethnographique » ni un gage suffisant pour saisir en tant que chercheuse ce qui se joue au cœur de ce système, pour décerner comme le dit Bourdieu « la face cachée des choses ». De plus, le fait d'avoir rédigé ma thèse et réalisé l'analyse en profondeur de mes données à mon retour à Montréal a été l'occasion d'un autre moment et espace de distanciation de ce terrain, aussi terre natale, et de ce qui peut, à force de repartager un quotidien, devenir des évidences. Si donc distance il a fallu surtout exercer, c'est dans le rappel de notre positionnement comme chercheuse doctorale avec les exigences académiques, intellectuelles et éthiques qui incombent à un tel travail de recherche. Ce rappel se voulait d'éviter, comme susmentionné, que notre démarche ne soit potentiellement perçue

⁷ Voir chapitre contextuel.

⁸ Entrevue Léonard Rugwabiza, Kigali, 19.06.13

comme une de documentation et d'appui donc aux efforts de promotion des initiatives endogènes en cours. Ceci était d'autant plus important étant donné justement notre double appartenance « au dedans » et « au dehors ». De même, dans l'analyse et la lecture faite de nos données, nous avons gardé à l'esprit cette volonté nationale de promotion de l'image du pays et en avons tenu compte parmi les divers éléments contextuels qui nous ont permis de mieux cerner ce sens que revêt la question de l'« appropriation » au Rwanda. D'un point de vue intellectuel, il s'agissait de nous assurer que cette volonté de saisir la voix de « ceux au nom de qui l'on parle », de réinscrire donc ceux-ci dans une certaine historicité, ne constitue en soi un biais qui empêcherait toute mise à distance critique de cette parole « autre » quand bien même occultée par le cadrage consensuel du discours dominant du développement et celui sur l'efficacité de l'aide au développement.

Analyse des données

Notre analyse se base, tel que mentionné précédemment, sur deux types de données primaires, à savoir les entretiens qualitatifs et les documents de politiques du gouvernement du Rwanda.

Ce qui se dégage des données est un récit par les acteurs sur la façon dont ils considèrent que le Rwanda s'est approprié son processus de développement. Nous avons donc d'abord reconstitué la trame narrative (*storyline*) à partir des éléments discursifs qui la constituent. Comme le note Hajer :

different discursive elements are presented as a narrative, or story line, in which elements of the various discourses are combined into a more or less coherent whole and the discursive complexity is concealed. [...] [a story line is] a condensed statement summarizing complex narratives used by people as 'short hand' in discussions. (Hajer, 1993 : 6; Hajer, 2006 : 69)

Par discours, il entend :

[...] ensemble of ideas, concepts, and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices. (Hajer, 2006 : 67)

Pour reconstituer cette trame narrative, nous nous sommes inspirés des éléments clés que Hajer identifie comme faisant partie d'une analyse discursive (Hajer, 2006 : 73-74). La mise à plat de nos données a initialement consisté en l'identification de thèmes, questions, sujets qui sont mis de l'avant et constituent les principaux enjeux relativement à cette question/problématique de l'« appropriation » et qui permettent d'en saisir les contours via la compréhension des acteurs. À partir de ces enjeux clés, une relecture de nos entretiens et des documents officiels a permis d'en extraire les idées, les concepts, les catégories récurrentes. Il s'est agi aussi de dégager les arguments avancés ainsi que les pratiques mentionnées et les chaînes causales établies. Nous avons également noté les moments de contestation à savoir les arguments en porte-à-faux à la fois du discours dominant interne et international. Nous avons également fait ressortir des événements mentionnés par les acteurs et leur interprétation de ceux-ci avec une attention particulière aux incidents clés qui ont occasionné soit un recadrage de la compréhension des acteurs ou du discours ou encore permettent de saisir les dynamiques discursives à l'œuvre.

La reconstitution de cette trame narrative est d'importance dans la mesure où elle permet de mettre en exergue la séquentialité, les points d'ancrage et d'articulation du récit des acteurs. Or comme le note Hajer, le récit est le médium à travers lequel les gens expriment leur réalité, tentent d'imposer leur vision du monde. Il joue, ainsi, une fonction de mise en sens. (Hajer, 2006 : 69, 67) Le discours des acteurs, cet ensemble donc d'idées, de concepts, de catégories via lesquels un sens est donné à un phénomène donné, se trouve donc enchâssé dans le récit et il revient à l'analyste de le dégager. La reconstitution de cette trame narrative offre, ainsi, la possibilité dans la suite de saisir le discours des acteurs qui y est incorporé.

En s'intéressant à la perspective des acteurs quant à cette question de l'« appropriation » à partir d'une étude de cas c'est-à-dire un contexte précis, cette thèse vise à démontrer que l'agenda et les politiques en matière de développement, dont la question de l'« appropriation », ne peuvent être saisis dans un vide contextuel. En effet, ce que met en évidence la perspective des acteurs sociaux nationaux au Rwanda quant à cette question de l'« appropriation » c'est leur réinscription de celle-ci dans le contexte du Rwanda post-génocide et dépendant de l'aide et leur appréhension de celle-ci à partir de ce contexte.

Ce contexte donne, dans le récit des acteurs, sens et forme à cette « appropriation ». Leur saisie de l' « appropriation » s'articule autour d'un double impératif dans le contexte du Rwanda post-génocide, un impératif, d'une part, de reconstruction socio-économique et, d'autre part, d'édification d'une nation à la lumière des tensions 'ethniques' qui traversent et structurent historiquement l'espace politique et social rwandais et qui ont donné lieu au génocide de 1994. À travers cette saisie, cette thèse vise également à démontrer que la conception 'consensuelle' de la *Déclaration de Paris* qui aborde l'« appropriation » dans un vide contextuel comme principe devant être mis en œuvre sur un terrain vierge via une série de mesures techniques préoccupées par une efficacité ou plutôt une efficience de l'aide au développement élude diverses questions.

Dans le cas du Rwanda, au-delà du processus de gestion voire d'autogestion de l'aide promue dans la *Déclaration de Paris* par cette centralité de l' « appropriation », ce sont, notamment, des questions de conception de 'soi', d'identité nationale, d'auto-affirmation et d'auto-détermination, de construction et d'émergence d'une identité nationale en tant que peuple et pays qui se trouvent posées. En d'autres termes, la conception techniciste de l' « appropriation » qui la cantonne dans des dimensions de gestion de l'aide éclipse sa dimension fondamentalement politique qui la lie à l'institution d'un certain ordre social.

CHAPITRE 1 : L'« APPROPRIATION » : REVUE DE LA LITTÉRATURE ET MISE EN PERSPECTIVE

1.1. Introduction

Depuis les années 2000, on observe un recentrage du discours de la communauté internationale du développement autour de l'efficacité de l'aide et un arrimage de plus en plus serré de cette préoccupation et des principes qui en découlent aux objectifs de développement (réduction de la pauvreté, Objectifs du Millénaire pour le développement). Au cœur de cette nouvelle architecture, un principe, l'« appropriation » par les pays en développement de leur processus de développement. Ce principe promeut une prise en charge locale de ces dits processus et semble servir de point d'articulation entre ce souci pour une meilleure gestion de l'aide et l'atteinte de meilleurs résultats en matière de développement, c'est-à-dire de mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté. Si cette articulation entre gestion efficiente de l'aide et efficacité en matière de développement autour de la notion d'« appropriation » est présentée comme découlant d'un bilan des dernières décennies de l'action en matière de développement, il faut aussi voir, comme le note Campbell (2008), dans cette évaluation par les bailleurs de leurs politiques de développement, une volonté de clarification de l'agenda de développement et des finalités non explicitées des stratégies des bailleurs. Une saisie de cette centralité actuelle de l'« appropriation » nécessite, dans un premier temps, de resituer ce principe dans l'évolution du discours du développement et d'interroger sa signification à l'aide de la littérature sur la question. Les deux premières parties de ce chapitre s'attachent à faire cela alors que la troisième partie présente le cadre conceptuel et théorique à partir duquel nous saisissons cette question de l'appréhension des acteurs sociaux nationaux quant à ce principe d'« appropriation ».

1.2. L'« appropriation » dans l'évolution du discours international du développement

L'« appropriation » est le maître-mot du nouveau consensus sur l'aide et la coopération au développement, qui émerge dès les années 2000. Contrairement aux décennies précédentes des ajustements structurels, ce consensus se veut marquer un changement d'approche ancré dans

la nécessité que les réformes soient dorénavant inscrites dans les dynamiques et les processus internes des PED. Les réformes ne sont donc plus des prescriptions exogènes aux PED, ces derniers ayant la responsabilité d'élaborer leur stratégie nationale de développement qui orientera tous les efforts de développement. Ainsi donc, les bailleurs s'engagent à aligner leur aide sur les priorités identifiées par les pays et à harmoniser leur soutien. Alors qu'hier, la responsabilité de la mise en œuvre des réformes incombait aux PED, le nouveau consensus met de l'avant une responsabilité mutuelle des donateurs et des pays quant à l'obtention de résultats en matière de développement. Dans ce même esprit d'une nouvelle approche fondée sur l'appropriation par les PED de leurs processus de développement, la nature de la conditionnalité change également reposant dorénavant sur des critères déterminés conjointement par les PED et les bailleurs, et ce, à la lumière des stratégies nationales de développement. Le nouveau consensus s'ancre dans une série de principes formant un engagement commun quant à une efficacité accrue de l'aide, en vue de réaliser un objectif commun, le développement entendu comme réduction de la pauvreté.

Si l'« appropriation » par les pays en développement de leur processus de développement, telle que promue par la *Déclaration de Paris*, forme la clef de voûte de cette nouvelle approche de l'aide et de la coopération au développement, il est essentiel, afin d'en saisir la teneur, de mettre en perspective sa centralité actuelle.

1.2.1. Centralité de l'« appropriation » : Perspective historique

Si le principe d'« appropriation » se trouve au cœur du discours actuel sur l'efficacité de l'aide et de la coopération au développement, l'idée d'« appropriation » n'est pas totalement nouvelle, du moins, dans le discours des Institutions de Bretton Woods. Déjà durant la décennie 80, les pays en développement (PED) qui suivent un programme d'ajustement structurel (PAS) prescrit par ces institutions doivent soumettre une lettre d'intentions au Conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) faisant état de la décision et de l'engagement de leur gouvernement à adopter ces politiques de redressement de leurs économies nationales (Meier et Raffinot, 2005). Toutefois, la centralité de l'« appropriation » dans l'agenda de développement des participants multilatéraux et bilatéraux remonte à la fin

des années 90. En 1996, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) produit son rapport sur le rôle de la coopération au 21^{ème} siècle (Comité d'aide au développement [CAD], 1996). Ce rapport cherche à tirer les leçons des cinq dernières décennies de coopération pour le développement et à élaborer des stratégies pour le 21^{ème} siècle. Prenant à témoin l'histoire avec l'instauration du Plan Marshall, le CAD rappelle que la réussite des pays, en termes de développement, est à la mesure des efforts déployés par leurs propres sociétés. Le même rapport note qu'au titre de la coopération pour le développement, les cinquante dernières années ont démontré le manque d'enracinement d'initiatives exogènes, soulignant, dès lors, l'importance que les PED soient au centre de tout système d'aide au développement (OCDE, 1996 : 15). Ainsi, l'« appropriation » par ces pays et leurs populations de leurs objectifs et stratégies de développement y est énoncée comme principe fondamental de cette vision du développement pour le nouveau siècle. (OCDE, 1996 : 14).

Trois ans plus tard, en 1999, la Banque mondiale propose le *Cadre de développement intégré* (CDI) présenté comme une nouvelle approche se démarquant significativement de la façon de penser le développement des années 90. Le CDI résulterait d'une prise de conscience, au sein de la Banque mais aussi de la communauté du développement en général, du fait que les considérations macroéconomiques et économiques ont toujours eu préséance sur les dimensions structurelles, sociales et humaines du développement. Il vise donc une intégration de ces différentes composantes du développement au sein d'« un cadre intégré – une approche convenue avec le gouvernement concerné - qui permette à tous d'œuvrer de concert pour atteindre nos objectifs, c'est-à-dire faire reculer la pauvreté et protéger l'environnement. » (Banque mondiale, 1999 : 3) Le CDI repose sur 4 piliers :

1. approche globale
 2. appropriation du développement par les pays
 3. partenariat accru (entre gouvernement, société civile, secteur privé, ONG, bailleurs de fonds, autres partenaires du développement)
 4. développement axé sur la transparence, la responsabilité et les résultats.
- (Banque mondiale, 1999 : 15)

Outre cette visée holistique, le *Cadre* veut donc aussi marquer une rupture avec l'approche *top-down* qui a caractérisé les initiatives précédentes et qui expliquerait, selon les IFI, leur échec, les gouvernements des PED ne les ayant pas faits leurs. Ainsi, l'expérience des années 80 et 90 aurait démontré que le développement ne pouvait advenir qu'en étant l'œuvre des pays concernés et non des agences d'aide au développement. La Banque prend également acte de l'échec de la politique de conditionnalités attachée à l'aide financière extérieure, qui n'a pas permis d'induire les réformes politiques et institutionnelles exigées. Ces réformes ne seraient finalement réalisables que si elles sont bien comprises et remportent une adhésion significative au sein des PED. L'« appropriation » par ceux-ci de leur processus de développement est vue comme étant nécessaire à l'atteinte des objectifs visés par ces réformes. Avec le CDI, la Banque veut installer les gouvernements « dans le siège du conducteur » (Banque mondiale, 1999). L'« appropriation » devient ainsi un des quatre piliers centraux de ce cadre. Elle y est entendue comme

*Country ownership means that there is sufficient political support within a country to implement its developmental strategy, including the projects, programs, and policies for which external partners provide assistance. Country ownership requires that the government has achieved sufficient support for the strategy among stakeholders within and outside of the government. [...] Ownership requires that a country has sufficient institutional capacity for defining and implementing a national development strategy.*⁹

Le CDI vient systématiser la proposition déjà faite par le CAD et mettre l'appropriation au goût du jour. L'introduction en 1996 de l'*Initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés* (PPTTE) permet de traduire en pratique cette idée d'« appropriation ». Au départ les PPTTE qui désirent bénéficier d'un allègement de leur dette dans le cadre de l'Initiative doivent s'engager à poursuivre des réformes et des politiques économiques telles qu'avisées par les programmes d'assistance du FMI et de la Banque mondiale. Avec l'instauration en 1999 de l'Initiative PPTTE renforcée, ces pays sont, dorénavant, également obligés pour bénéficier d'un allègement de la dette, de rédiger et de soumettre pour approbation un *Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté* (DSRP), élaboré de façon

⁹<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTWEBARCHIVES/0,,MDK:22201409~menuPK:64654237~pagePK:64660187~piPK:64660385~theSitePK:2564958,00.html>

participative via une vaste consultation nationale. Le DSRP vise à transformer les principes du CDI en plan d'action pratique pour les pays pauvres (Banque mondiale, 2000 : 3). Comme l'indique la Banque et le Fonds, le DSRP, tout comme le CDI, a pour objet :

[...] de renforcer l'appropriation des stratégies de réduction de la pauvreté par les pays, élargir la représentation de la société civile – en incluant en particulier les pauvres eux-mêmes – dans l'élaboration de ces stratégies, améliorer la coordination entre partenaires du développement et concentrer les ressources de la communauté internationale [...] sur l'obtention de résultats dans la réduction de la pauvreté. (Banque mondiale, 2000 : 3)

Si l'élaboration de DSRP est au départ une exigence propre à la Banque et au FMI, ce document va rapidement devenir le cadre définissant l'action du gouvernement et le cadre de partenariat obligé avec les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. (Meier et Raffinot, 2005).¹⁰

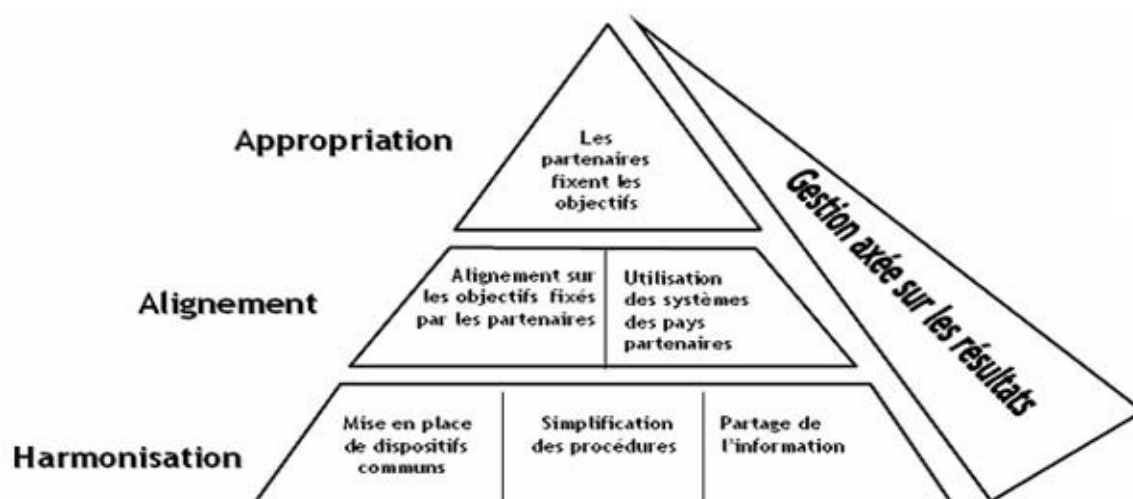
La *Déclaration de Paris*, signée par bon nombre de pays développés et en développement vient généraliser cette nouvelle approche en plaçant l'« appropriation » par les PED de leur processus de développement au centre du programme international de réformes destiné à renforcer l'efficacité de l'aide. Le développement économique et social de ces pays n'est possible que si les États occupent un rôle central et passe donc par un renforcement de l'appropriation de leurs politiques et stratégies de développement. Cette nouvelle approche consignée dans la *Déclaration de Paris* vise donc à « [...] nouer un véritable partenariat consistant à confier clairement aux pays en développement la responsabilité de leurs propres processus de développement » et met de l'avant une série de principes destinés à « changer la façon dont les pays en développement et les donateurs travaillent ensemble sur le terrain ». (Organisation de coopération et de développement économique [OCDE], 2008 : 1) Ce partenariat s'inscrit « [...] autour d'un objectif commun, à savoir: exploiter pleinement le potentiel que recèle l'aide au service de l'obtention de résultats durables sur le front du développement ». (OCDE, 2008) Plus précisément, l'objectif poursuivi est d'augmenter les

¹⁰ Par exemple, l'Union européenne a recentré sa politique de développement sur la réduction de la pauvreté répartissant ses ressources d'aide au développement compte tenu de leur impact sur la pauvreté. (Union européenne, 2001).

effets « [...] de l'aide sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, la consolidation de la croissance, le renforcement des capacités et l'accélération des avancées vers les OMD. » (OCDE, 2005a : 1) L'« appropriation » constitue la pierre angulaire de cette nouvelle architecture de la coopération et de l'aide au développement. Elle est, ainsi, définie : « Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement. » La déclaration précise que par stratégies nationales de développement, il est entendu « les stratégies de lutte contre la pauvreté et autres stratégies globales au même titre que les stratégies sectorielles ou thématiques » et que l'élaboration de ces stratégies doit être le fruit d'un processus consultatif. Si l'« appropriation » représente la priorité de cet agenda de renforcement de l'efficacité de l'aide, celui-ci repose sur quatre autres piliers :

1. **alignement** du soutien des donateurs sur les priorités des pays tel que déterminées dans les stratégies nationales de développement et sur les systèmes nationaux;
2. **harmonisation** des actions des donateurs et une plus grande transparence, et ce, en vue d'une plus grande efficacité collective des donateurs;
3. **gestion** de l'aide et sa mise en œuvre **axée sur** l'obtention de **résultats** de l'aide et de sa mise en œuvre
4. **Responsabilité mutuelle** des pays et des donateurs quant aux résultats obtenus en matière de développement (OCDE, 2005a : 4-9).

Figure 1 : Pyramide de l'appropriation



Source : Tiré de OCDE, 2005b : 15

Le consensus autour d'une efficacité de l'aide est donc représenté comme une pyramide constituée par ces cinq principes, l'appropriation se trouvant à son sommet puisqu'il appartient aux PED d'initier l'agenda permettant d'atteindre des résultats en matière de développement, agenda auquel répondent les bailleurs en alignant leur soutien sur ces stratégies axées sur les résultats escomptés et en utilisant les systèmes nationaux. À ces deux niveaux, le renforcement des capacités et des institutions est noté comme essentiel. À la base de la pyramide, les donateurs initient les actions complémentaires indiquées. À tous les niveaux de la pyramide, une attention autant par les PED que les donateurs à l'atteinte des résultats en matière de croissance et de réduction de la pauvreté est primordiale. Cette pyramide doit également être lue de façon ascendante puisqu'elle représente de bas en haut les différentes étapes de maturation de la relation d'aide, l'objectif ultime étant d'évoluer vers le haut de la pyramide. (OCDE, 2005b)

Le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement conclut lors du 4^{ème} Forum sur l'efficacité de l'aide¹¹ tenu en décembre 2011 réaffirme le principe d'« appropriation ». L'« appropriation » des priorités du développement par les pays en développement est énoncée comme un des principes communs qui constitue le fondement de la coopération au service d'un développement efficace. (OCDE, 2011a : 3). Le document de Busan ajoute une nouvelle référence, celle de l'appropriation démocratique des politiques et des processus de développement. Cette précision découlerait d'une intégration des critiques formulées par les organismes de la société civile¹² quant à l'absence d'avancée significative dans la prise en compte locale du point de vue des organismes représentant la population dans l'identification et la révision des priorités du développement dans les PED. (Tomlinson, 2011 : 7)

¹¹ Le Forum avait pour objectif de voir l'état d'avancement des principes adoptés dans la Déclaration de Paris et de lancer un partenariat global pour le développement réunissant tous les acteurs à savoir les donateurs traditionnels, les gouvernements des pays récipiendaires, les nouveaux pays donateurs – les BRICS –, les organisations de la société civile et le secteur privé.

¹² Reality of Aid Network (2011). Democratic Ownership and Development Effectiveness: Civil Society Perspectives on Progress since Paris, Reality of Aid 2011 Report, October 2011. www.realityofaid.org.

Les institutions financières internationales (IFI) et le CAD considèrent la centralité actuelle de l'« appropriation » comme découlant de l'échec des politiques de développement des années 80. Imputant ces échecs à la prescription exogène de ces politiques et à la politique de conditionnalités, elle promeut le rôle central des gouvernements des PED dans l'impulsion du développement, un développement qui trouverait son ancrage dans leurs priorités nationales. Si ce recentrage discursif sur l'« appropriation » peut être compris comme découlant d'une reconnaissance par les agences bilatérales et multilatérales de leur prépondérance dans les processus décisionnels de ces pays quant à l'élaboration, au contenu et à la mise en œuvre des politiques de développement, il y a lieu d'interroger ses tenants et aboutissants.

1.3. Lectures de la centralité de l' « appropriation »

1.3.1. « Appropriation » : Quelle « appropriation »? Par qui? De quoi? Comment?

Une des questions qui, dès lors, se pose est de savoir si ce mouvement vers l'« appropriation » et la conception de celle-ci proposée par les bailleurs de fonds, à travers la *Déclaration de Paris*, doit se lire comme une promotion de l'autonomie décisionnelle des PED quant à leur processus de développement et se traduit ainsi dans la pratique ou s'il vise plutôt à favoriser l'adhésion de ces pays aux réformes préconisées par les IFI.

La réponse à cette question pose d'emblée problème dans la mesure où, comme le note bien des auteurs (Buitier, 2004; Fraser et Whitfield, 2008; Helleiner, 2002; Raffinot, 2009; Williams, 2006), cette notion d'« appropriation » est entourée d'un flou définitionnel, et ce, en dépit du consensus au sein de la communauté internationale du développement quant à sa nécessité.

Tableau 1 : Différentes définitions de l'appropriation

<i>Déclaration de Paris</i>	Banque mondiale	FMI	Union européenne
Maîtrise par les pays de leurs politiques et stratégies de développement et coordination de l'action à l'appui du développement	Soutien politique suffisant au sein du pays pour la mise en œuvre de sa stratégie de développement Suppose que le gouvernement ait rallié l'appui politique des différents acteurs en son sein et à l'extérieur.	Une prise de responsabilité délibérée, pour un programme de politiques convenu, par des responsables d'un pays emprunteur qui sont chargés d'élaborer et de mettre en œuvre ces politiques, étant entendu que ce programme est exécutable et relève du pays lui-même.	Appropriation par les pays partenaires des stratégies et programmes de développement PED ont la responsabilité première de créer un environnement national favorable à la mobilisation de leurs propres ressources, notamment, en menant des politiques cohérentes et efficaces.

Source : OCDE, 2005a : 4; CNUCED, 2008 : 111; Union européenne, 2006 : 3

Williams (2006) pose une série de questions qui mettent en évidence ce manque de clarté : l'appropriation de quoi exactement? Par qui spécifiquement? Que suppose l'appropriation? Est-ce l'adhésion, la croyance, l'internalisation? L'appropriation est-elle un concept psychologique ou un concept politique? (2006 : 10). Abondant dans le même sens, Fraser et Whitfield (2008) note que l'usage généralisé de cette notion d'« appropriation » tend à masquer le fait que celle-ci est utilisée par des acteurs porteurs de visions différentes, notamment, en ce qui a trait aux réformes du système d'aide. Si ces acteurs embrassent tous cette notion, c'est parfois pour décrire des phénomènes différents (Fraser et Whitfield, 2008 : 3). Selon ces auteurs, au moins deux conceptions de l'« appropriation », en termes de contrôle ou d'adhésion, peuvent être dégagées de ces différentes visions. Les tenants de l'« appropriation » (Whitfield, 2009; de Renzio et al., 2009; Ohno, 2005) comme contrôle l'entendent comme signifiant que les gouvernements doivent avoir la maîtrise de leurs propres processus politiques aussi bien au niveau de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques

que de l'établissement de leurs propres systèmes de coordination de l'aide. Cette conception s'inscrit dans une reconnaissance du degré de contrôle significatif que les bailleurs de fonds ont acquis dans l'orientation des processus de développement des PED aux dépens des gouvernements concernés, et ce, en liant l'aide et l'allègement de la dette à la mise en place de politiques spécifiques. Pour ces auteurs, cette conception serait surtout celle des PED alors que les bailleurs entendraient l'« appropriation » en termes d'adhésion. En ce sens, il s'agit de l'adhésion des PED aux réformes économiques basées sur le modèle du libre marché, promues par les institutions financières internationales depuis les années 80 et prescrites à ces gouvernements par l'entremise, notamment, de la politique de la conditionnalité. Le lien est ici établi avec les raisons invoquées par ces institutions pour expliquer l'évolution vers l'« appropriation », à savoir le double constat d'échec : échec des politiques étant donné leur exogénéité et échec de la conditionnalité, les réformes ne pouvant être achetées. Dans ces conditions, « continuer à miser sur une minorité de réformateurs pour impulser les réformes, comme le faisaient les Institutions de Bretton Woods (IBW) à l'époque de l'ajustement structurel, ne faisait plus de sens. Aider au contraire ces réformateurs à faire partager leurs vues pour obtenir un soutien plus large devenait donc une option intéressante. » (Raffinot, 2009 : 6). Ainsi, l'« appropriation », ne serait qu'un moyen, une façon plus efficace pour ces institutions financières de faire adopter ces politiques.

Plus que le flou définitionnel, ce sont également les fondements théoriques et empiriques de cette vision consensuelle de l'« appropriation » qui font défaut (Raffinot, 2009). Cette absence tend à conforter la position de Fraser et Whitfield (2008) d'une conception par les bailleurs de fonds de l'« appropriation » comme adhésion. Si la communauté des donateurs explique la centralité actuelle de l'« appropriation » comme découlant de cette reconnaissance de l'échec autant des réformes prescrites aux PED dans le cadre des PAS que de la politique de la conditionnalité, l'interprétation de cet échec soulève certaines questions. Les problèmes internes aux PED sont identifiés comme étant la source du problème. Les IFI imputent l'échec des PAS à l'incapacité des gouvernements des PED à mettre en œuvre les réformes préconisées. L'accent est mis sur les conditions locales peu propices à une mise en œuvre réussie : « [...] la faible capacité technique des pays, la faible participation, le manque de transparence et d'engagement des décideurs, en deux mots, la « mauvaise gouvernance »

[...]. » (Campbell, 2005 : 4). L'échec de ces politiques tiendrait donc à un certain nombre de variables dont l'importance n'a pas été suffisamment prise en compte. Il s'agirait, ainsi, d'intégrer ces variables dans le modèle existant afin d'aider les gouvernements à mettre en place les réformes (Fisette et Raffinot, 2010 : 27). Le problème étant identifié comme interne aux PED, le modèle même de ces réformes n'est pas remis en question. La question de la conception de ces politiques, de leur pertinence quant aux problèmes à résoudre et de leur adéquation au contexte dans lequel celles-ci sont appliquées n'est pas posée. Ainsi, comme le souligne Campbell, le questionnement est réorienté et balisé (Campbell, 2010 : 36).

Le nouveau consensus autour de l'« appropriation » ne découle donc ni de nouvelles recherches ni d'une évaluation des politiques et des pratiques précédentes (Fisette et Raffinot, 2011 : 4). Comme l'indique Raffinot (2009), tout d'abord, la promotion de l'« appropriation » ne tient pas d'une démonstration explicite quant au meilleur impact de politiques appropriées par les gouvernements autant sur la réduction de la pauvreté que sur le développement de façon générale. Ensuite, si l'« appropriation » est, certes, présentée comme une reconnaissance par ces institutions de l'échec de la conditionnalité et des effets négatifs de leurs interventions, la démonstration n'est pas non plus faite que ces échecs tiennent plutôt d'un manque d'« appropriation » des politiques, d'autonomie donc des gouvernements que du contenu même de ces politiques et du modèle sur lequel celles-ci reposent, soit le Consensus de Washington. Cette absence de démonstration peut être remise en question dans la mesure où la promotion de l'« appropriation » succède à celle des conditionnalités qui supposaient que les IFI préconisant les politiques à suivre connaissaient mieux que les gouvernements concernés les solutions indiquées. (Raffinot, 2009). Dans cette perspective, l'évolution vers l'« appropriation » peut être vue comme servant surtout à « rendre compte de l'échec, tout en conservant l'idée que les réformes proposées sont les bonnes. » (Fisette et Raffinot, 2010 : 207). À ce titre, il faut noter qu'à partir du début des années 90, les critiques se font de plus en plus fortes à l'égard de ces réformes préconisées par les Institutions de Bretton Woods. Ces critiques émises par les gouvernements des PED, les organismes internationaux¹³, les

¹³ L'UNICEF est l'une des premières à dénoncer ce qui est connu aujourd'hui sous le vocable de coûts sociaux de l'ajustement structurel avec la publication de : Cornia, Giovanni Andrea et al. (1987) *L'ajustement à*

sociétés civiles surtout occidentales, dénoncent principalement les effets néfastes de ces programmes sur les populations des pays visés. L'application des PAS n'a pas remporté le succès escompté, le redressement des économies de ces pays, mais contribue plutôt à augmenter la pauvreté. Outre les coûts sociaux de ces politiques sur les populations locales, ces différents acteurs reprochent aussi aux PAS leur non-prise en compte de la spécificité des pays, et, partant, leur manque d'ancrage local. Comme l'indique Naudet

[...] au cours de la seconde moitié de la dernière décennie, les États-majors des institutions financières se préoccupent de préparer la suite de l'ajustement structurel. Il s'agit à la fois de préparer un nouveau cadre conceptuel de développement, un nouvel instrument contractuel de partenariat et un nouvel outil financier. [...] (Naudet, 2003 : 247).

Le CDI (1999) et le recentrage sur l'idée d'« appropriation » qui y est annoncé, systématisé, ensuite, dans la *Déclaration de Paris* s'inscrivent dans la foulée de ces critiques et tiennent lieu de cette suite de l'ajustement. L'« appropriation » n'est donc pas une rupture avec ces programmes et leur approche mais comme l'indique Buitter (2004), soulignant également la confusion entourant ce qu'il qualifie de jargon, la description d'une relation multidimensionnelle à ceux-ci. Il précise que l'« appropriation » est avant tout une caractéristique des programmes, des plans et des stratégies qui impliquent deux parties, la communauté des bailleurs de fonds (multilatéraux et bilatéraux) et les instances gouvernementales nationales, et renvoient aux conditionnalités y rattachées. Ainsi, l'« appropriation » concernerait un certain nombre de dimensions de cette relation multidimensionnelle. Plus spécifiquement, elle pourrait signifier :

- *'The country has designed and drafted the program', or its weaker siblings ranging from 'the country has had a significant involvement in the drafting and design of the program' to 'the authorities of the country were informed of the program after it had been drawn up by other parties, typically the World Bank and the IMF'.*
- *'The country agrees with the objectives of the program'.*
- *'The country believes that the implementation of the program as envisaged will achieve the program's objectives'*

visage humain, Oxford, Oxford University Press. Le PNUD et l'OIT dénonceront également les conséquences des PAS.

- *'The country implements the program', or its weaker siblings ranging from 'the country plays a significant role in the implementation of the program' to 'the authorities of the country are kept informed of how and when the program has been implemented'. (Buiter, 2004 : 1)*

En ce sens, l'« appropriation » représenterait tout au plus un continuum dans la relation liant les PED à ces programmes et aux bailleurs.

Le flou définitionnel, l'absence de fondements théorique et empirique et la difficulté que pose, ainsi, le terme d'« appropriation » tiendraient du fait que c'en est un de rhétorique et non d'analyse (Williams, 2006).

It is a kind of 'management speak' that borrows a term whose meaning has at least some kind of fixity – in this case in the language of property rights – and applies it to a quite different field (in much the same way as 'partnership' for example). And of course 'ownership' is well-suited here because it has a kind of 'neutral' quality and because it invokes the ideas of freedom (non-coercion) and reasoned commitment. (Williams, 2006 : 10)

Dès lors, plutôt que de chercher à saisir la signification réelle ou potentielle de l'« appropriation », il serait plus opportun, selon Williams, de faire porter le regard sur ce que font ceux qui proposent cette « appropriation », sur les dispositifs – stratégies et pratiques – mis en place pour la faire advenir.

Cette discussion sur la définition de l'« appropriation » fait ressortir une série de silences qui caractérisent le cadre proposé. Le flou qui entoure cette notion d'« appropriation » met en exergue la non-prise en compte de la dimension fondamentalement politique et donc relationnelle d'une notion qui, pourtant, se rapporte non seulement aux choix d'organisation et de fonctionnement des sociétés mais aussi à l'interaction des différents acteurs qui doivent en décider. La question de l'« appropriation » est ainsi posée dans une neutralité contextuelle. En effet, l'appropriation telle que posée dans la *Déclaration de Paris* semblerait ancrée dans cette approche théorique de résolution de problème (*problem-solving*) qui prend, comme l'indique Cox (1996), les relations sociales et les relations de pouvoir existantes ainsi que les institutions au sein desquelles elles prennent forme comme un cadre d'action donné. Comme l'objectif

général du *problem-solving* est d'assurer le bon fonctionnement de ces relations et de ces institutions, ces dernières ne sont donc pas remises en questions puisque prises pour données. La question n'est donc pas de saisir comment ces problèmes sont nés mais d'identifier leurs sources particulières. Dans cette perspective, l'état d'un problème particulier est ramené à un certain nombre de variables qui peuvent être étudiées plus spécifiquement. (Cox, 1996 : 360). Or comme le souligne Cox, une sphère particulière de l'activité humaine ne peut se saisir qu'à partir de ses structures historiques. Ce cadre de l'action ou structure historique offre une image particulière de la configuration des forces soit les capacités matérielles, les idées, les institutions. Cette structure ne détermine pas l'action des acteurs de façon mécanique mais représentent le contexte des habitudes, des contraintes, des attentes au sein desquelles l'action prend place. (Cox, 1981 : 135).

1.3.2. L'« appropriation » : une nécessaire contextualisation

Dans la *Déclaration de Paris* (2005), l'« appropriation » est présentée comme un objectif factuel qu'il s'agit de reconnaître et d'atteindre. La vision sous-tendant cet objectif emprunte à un modèle technocratique donc linéaire et procédural des processus politiques. Dans cette vision, le choix des politiques, leur élaboration et mise en œuvre, ne sont pas considérés comme résultant également des interactions sociales donc des médiations institutionnelles et humaines mais d'une application séquentielle de décisions expertes quant aux meilleurs moyens pour atteindre les objectifs fixés (Fisette et Raffinot, 2010). Cette orientation technocratique s'expliquerait aussi par le fait que la promotion de l'« appropriation » tient du débat et du souci primordial de la communauté internationale du développement quant aux moyens de rendre l'aide plus efficace. Comme le souligne Brown (2012), les bailleurs de fonds cherchent à être plus efficient et à ainsi éviter de gaspiller leurs ressources. Les orientations de la *Déclaration de Paris* seraient donc mieux décrites en termes d'efficacité plutôt que d'efficacités. Ceci explique donc une préoccupation première pour la forme plutôt que le contenu. En effet, les mesures prescrites au nom de l'efficacité de l'aide (appropriation, harmonisation, alignement) ne supposent pas que l'aide accordée sera en appui à des stratégies efficaces (Brown, 2012 : 7). Cette perspective technocratique et ce souci d'efficacité se lit aussi dans le choix d'un indicateur plutôt quantitatif pour évaluer les progrès en termes

d'« appropriation ». La *Déclaration de Paris* établit comme indicateur des progrès en matière d'« appropriation » (indicateur 1) : l'adoption par les pays d'une stratégie de développement opérationnelle (OCDE, 2005a : 11). Cette évaluation est faite en tenant compte de trois critères, à savoir, l'existence : 1. d'une politique nationale de développement solide; 2. d'une stratégie de développement réaliste qui définit clairement les priorités; 3. de mesures chiffrées qui peuvent être financées, c'est-à-dire des stratégies liées à des dotations budgétaires (OCDE, 2011b : 32).

Toutefois, la simple existence d'une stratégie de développement opérationnelle n'est pas une preuve en soi du fait que l'initiative même de ces stratégies provient des gouvernements, que ces derniers en sont les maîtres-concepteurs et que l'orientation de ces stratégies est ancrée dans les priorités et les besoins nationaux ce qui en garantirait, du moins partiellement, l'efficacité. Ceci est d'autant plus à confirmer que dans la plupart des PED, le Document de stratégies pour la réduction de la pauvreté (DSRP) tient lieu de cadre orientant les actions publiques en matière de développement et constitue donc la dite stratégie nationale de développement. La *Déclaration de Paris* même souligne que par « stratégie nationale de développement », il est entendu les stratégies de lutte contre la pauvreté. Or, comme indiqué antérieurement, les DSRP ont été initialement introduits comme une exigence pour l'accès à l'allègement de la dette. Ces documents généralement rédigés avec l'assistance des experts de la Banque mondiale et du FMI devaient aussi être soumis pour approbation aux Conseils d'administration des deux institutions, accompagnés d'une évaluation de la stratégie par les services de la Banque et du Fonds. Cette évaluation dite *Évaluation conjointe des services* (ECS) comprend notamment une analyse de la stratégie et des recommandations quant à l'appui à apporter à la stratégie proposée dans le cadre des opérations de prêts concessionnels des dites institutions et de l'allègement de la dette (Banque mondiale, 2000 : 8). De ce fait, le DSRP n'est plus uniquement une stratégie de réduction de la pauvreté, une stratégie de développement, mais peut être aussi vu comme un outil de négociation entre gouvernements et IFI, un outil rédigé donc aussi dans cette perspective. L'approbation du DSRP signifie pour les PPTTE l'accès aux ressources non seulement des IBW mais aussi à celles des autres donateurs qui ont également recentré leur politique de développement sur la lutte contre la pauvreté (Union européenne, G8, bailleurs bilatéraux). Ainsi donc et à la lumière de cet indicateur

choisi, l'« appropriation » tend plutôt à relever comme l'indique Buitter (2004) de cette relation multidimensionnelle qui unit les acteurs nationaux des PED et les donateurs bilatéraux et multilatéraux via les programmes d'aide.

Dans ce contexte, la prise en compte de la dimension politique de l'« appropriation » est d'autant plus importante dans la mesure où les processus de développement de ces pays et leurs composantes ne sont pas uniquement le fruit d'un débat interne sur leurs orientations mais bien plus la résultante de ces négociations internationales avec les bailleurs de fonds et des relations de pouvoir les sous-tendant. L'économie de ces interactions sociales devient, de ce fait, problématique puisque cette « appropriation » implique différents acteurs aux intérêts divers et résulte aussi de leurs interactions. Or, si dans la *Déclaration de Paris* qui s'inscrit dans une perspective technocratique, les dimensions politiques ne sont pas totalement ignorées, elles sont considérées comme une variable parmi l'ensemble des variables qu'il s'agit de maîtriser. « [...] elles sont abordées de la même manière que les variables institutionnelles, soit comme un ensemble de facteurs qui peuvent expliquer les causes de l'échec des réformes et sur lesquelles il faut agir. » (Fisette et Raffinot, 2010 : 26). Aussi, la Déclaration inscrit systématiquement l'action des acteurs dans l'alignement de sa conception consensuelle, supposant une homogénéité des acteurs et une identité de leurs préférences (politiques/idéologiques/culturelles) (Raffinot, 2009). Comme le note Hyden :

This issue is relevant to what is happening in the international development community. It has tended to take authority, consensus and the pursuit of collective goals as givens. It has acted on the premise that there is a 'negotiated order' between equal partners. (Hyden, 2008 : 262-263).

Il ajoute :

The alternative that collective goals maybe negotiated outcome of conflicts between parties holding different degrees of power is never considered. (Hyden, 2008 : 262-263)

L'« appropriation » est, ainsi appréhendée, dans une neutralité contextuelle (nationale et internationale) qui fait abstraction des dynamiques qui fondent la relation PED-donateurs dans laquelle elle s'inscrit. Des multiples et différentes rationalités qui orientent les actions

respectives des différents acteurs (politique nationale, politiques étrangères, exigences comptables, constitutionnelles, parlementaires, ...) aux asymétries de pouvoir (ressources, accès, influence, ...) qui caractérisent cette relation, autant d'éléments contextuels qui ne sont pas pris en compte. La proposition de l'« appropriation » comme principe universel et technique relevant du consensus évite d'aller au-delà d'une simple identification des gouvernements comme acteurs principaux et d'un énoncé de leur responsabilité et donc d'inscrire ce principe et de l'aborder dans le contexte du rôle de ces gouvernements quant à la gestion voire l'institution de l'ordre social. Ainsi donc il est

[...] fait abstraction des processus de régulation politique, sociale et culturelle spécifiques aux trajectoires de chacun des pays. De plus, il s'agit d'une conception de l'État qui fait abstraction de l'existence de nations et donc des enjeux que pourrait représenter la question du contrôle national, ou de la cohésion et de la sécurité nationale dans l'articulation des stratégies de développement d'un pays donné. (Campbell, 2001 : 145)

Ces éléments contextuels doivent eux-mêmes être réinscrits dans un cadre plus global.

Si l'émergence de l'« appropriation » est expliquée à la lumière de l'évolution de l'histoire interne au développement, elle se doit également d'être resituée dans le cadre plus global de la politique internationale. Comme le rappelle Williams (2006), le « développement » et son histoire sont directement liés aux grands changements en politique internationale. Les actions promues au nom du « développement » et leur rationalité ne peuvent être saisies en faisant abstraction des dynamiques de la société internationale, de ses modes de gouvernance, de ses normes et de ses règles (Williams, 2006 : 3). Partant de cette perspective plus globale, Williams précise que l'évolution vers l'« appropriation » devrait être mise en lien avec l'émergence d'un agenda pour une gouvernance mondiale. Il prend ici pour appui l'accent actuellement mis sur le fait de gouverner dans l'agenda contemporain du développement. Gouverner y est entendu comme étant la capacité de l'état à imposer un ordre sur les aspects de la vie sociale, économique et politique (Williams, 2006 : 11). La définition de l'« appropriation » retenue par les Institutions de Bretton Woods met l'accent sur la capacité institutionnelle des gouvernements à définir et à mettre en œuvre les politiques et leur capacité à rallier suffisamment d'appuis politiques des différents acteurs. Cette acception de

l'« appropriation » en termes de « capacités de réforme » et d'« efficacité politique » tiendrait de cette même préoccupation pour la gouvernance de l'agenda contemporain du développement. Il faudrait, d'ailleurs, rappeler ici que l'émergence de l'« appropriation » suit celle, dix ans plus tôt, de la « gouvernance » dans le discours des IFI. L'échec des politiques de développement dans les PED ayant été imputées aux conditions locales peu propices, il s'agirait entre autres de pallier à la « mauvaise gouvernance » des pays – inefficacité administrative des institutions publiques et manque de redevabilité, absence de fiabilité du système juridique – qui court-circuitent les efforts de développement (World Bank, 1989). La gouvernance est entendue comme :

[...] the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. Good governance, for the World Bank, is synonymous with sound development management. (World Bank, 1992 : 1)

Avec l'introduction de la gouvernance, les institutions financières investissent le champ du politique et reconnaissent la dimension politique du développement. Toutefois, cette reconnaissance s'accompagne d'une inscription du politique dans une conception gestionnaire. Le développement est une question de saine gestion, une saine gestion qui, à son tour, devient synonyme de gouvernance, de bonne gouvernance. La réintroduction du rôle central de l'État dans la détermination du 'développement' n'est pas une question politique dans le sens de la détermination d'un projet de société mais est conçu en termes de gestion des ressources économiques et sociales, d'établissement donc d'un certain ordre via la mise en place de procédures, de règles, de systèmes de régulation. (Campbell, 2001)

Ainsi donc, ce retour en force de l'État dans l'agenda contemporain du développement, cette volonté de renforcer et d'étendre la portée du gouvernement tient, selon certains auteurs, de cet agenda plus global d'une gouvernance mondiale, (Williams, 2006 : 11) :

[...] global governance is about 'efforts to bring more orderly and reliable responses to social and political issues'. [...] the pursuit of 'ownership' is part of the pursuit of governance linkages that cut across borders. Or to use Mark Duffield's phrase, it emerges from the accelerating 'will to govern' of western states and the agencies they control. [...] The pursuit of ownership should be

seen, then, as part of the attempt of western states and development agencies to configure and reconfigure administrative control and coordination over social, economic and political processes in development countries. (Williams, 2006 : 11-12)

Dans cette perspective l'« appropriation » tiendrait donc de cette volonté de 'conduite des conduites' destinée à générer des sujets d'action et des agents responsables. Discutant du « partenariat », Abrahamsen (2004) note que cette nouvelle façon de caractériser la relation pays « partenaires »-bailleurs découle d'une nouvelle gouvernamentalité (Foucault, 1991) mondiale fondée sur une rationalité politique néolibérale. Celle-ci vise à produire des citoyens et des États responsables, auto-disciplinés et agents de leurs propres réformes conformément à des normes convenues soit les valeurs et normes internationales libérales (bonne gouvernance, libéralisme économique, paix et sécurité) (Abrahamsen, 2004 : 1460-1463). La rationalité néolibérale suppose que le meilleur gouvernement est celui qui gouverne moins. Cette vision sous-tendrait l'émergence de l'« appropriation » puisqu'en mettant les gouvernements dans le « siège du conducteur », il s'agirait de "générer" des agents responsables de leur propre développement et de leur devenir plutôt que des objets de la bienveillance extérieure, et donc de rendre plus efficace l'assistance au développement qui aurait, ainsi, moins besoin de gouverner, de pratiquer des formes exceptionnelles d'intervention. Dès lors, en recourant à une diversité de techniques, l'« appropriation » viserait à générer le consentement et l'adhésion à des objectifs spécifiques¹⁴ de développement et de gouvernance (Williams, 2006 : 12). Ce sont ces techniques – formation, consultations, incitatifs divers – qui contribueraient à créer des agents politiques 'responsables', 'auto-disciplinés' et 'engagés'. Les divers mécanismes de suivi, d'évaluation et d'audit, mis en place pour accompagner ce passage vers l'« appropriation » permettraient une revue des comportements et des choix des gouvernements des PED et le renforcement de leur adhésion (Abrahamsen, 2000). Comme le notent bien des critiques (Harrisson, 2004; Fraser, 2006; Abrahamsen, 2000), via ces mécanismes, les bailleurs de fonds deviennent de plus en plus intimement liés aux affaires internes des gouvernements, à tel point qu'Harrisson suggère qu'il s'agirait même de concevoir les bailleurs comme partie de l'État lui-même.

¹⁴ Il s'agit des objectifs dominants du développement : politiques économiques et bonne gouvernance.

Cette inscription des bailleurs au cœur même de la machine étatique leur permet d'imposer leurs priorités via notamment les processus de planification conjointe (Fraser, 2006). L'« appropriation » constituerait donc un moyen pour les bailleurs de s'impliquer davantage dans les processus d'élaboration des politiques des PED et d'ainsi façonner ces politiques. Plusieurs auteurs (Schmidt, 2011; Hayman, 2006; Fisette et Raffinot, 2010) prennent pour exemple l'appui budgétaire direct considéré comme un des outils contribuant au renforcement de l'« appropriation » des pays dans la mesure où les bailleurs versent les fonds directement au budget des gouvernements. En ce sens, les fonds accordés sont directement affectés aux priorités identifiées par les gouvernements évitant ainsi la micro-gestion par les bailleurs caractéristique de l'aide classique par projets. Bien que censé soutenir l'« appropriation », ce mécanisme tend plutôt à l'amenuiser étant donné les conditions qui y sont rattachées, à savoir l'accès complet aux livres comptables de l'économie des gouvernements, la revue annuelle de leur performance générale au sein des forums conjoints de dialogue bailleurs-gouvernement, ceci se traduisant finalement en une plus grande immixtion des bailleurs dans l'espace politique et décisionnel des gouvernements.

Ainsi, pour bien des auteurs (Harrisson, 2004; Fisette et Raffinot, 2010; Williams, 2006; Campbell, 2001), le renouvellement des dispositifs de l'aide dans lequel s'inscrit le discours sur l'« appropriation » n'a pas contribué à l'augmentation de l'autonomie des gouvernements des PED au niveau de leurs politiques mais bien plus à un approfondissement de la relation déjà existante et une extension du champ d'action des bailleurs. Si ces auteurs reconnaissent que l'accent sur l'« appropriation » a, certes, permis un changement dans la relation entre bailleurs et PED, ils précisent que ce changement n'a pas donné lieu à une désappropriation par les participants bilatéraux et multilatéraux et une réappropriation par les acteurs nationaux des processus de développement. L'« appropriation » participerait plutôt de nouvelles technologies de pouvoir ne reposant plus sur la domination mais sur des techniques de coopération et d'inclusion (Abrahamsen, 2004 : 1454). La nouvelle tendance consisterait à « ancrer les réformes par le biais d'une internalisation d'orientations stratégiques qui renvoient à un modèle de développement précis et prédéterminé » (Campbell et Hatcher, 2004 : 686). Cet accent sur l'« appropriation » viserait à assurer à ces orientations un ancrage et une légitimité internes. Ainsi, ce qui aurait changé n'est pas la conditionnalité visant la mise en

place de certaines politiques préétablies comme c'était le cas pour les PAS mais tout simplement la forme de la conditionnalité. Le discours sur l'« appropriation » serait donc basé sur :

[...] a process conditionality' in which recipient governments are expected to follow certain procedural steps, rather than accept specific policies [...].
(Overseas Development Institute [ODI], 2001 : 53)

En d'autres termes, si l'intention réelle des donateurs quant à l'« appropriation » par les PED de leurs processus de développement n'est pas remise en question, c'est la finalité de cette intention qui est scrutée. La finalité serait plutôt de générer des modes de gouvernance plus efficace nécessitant moins d'intervention (l'autonomie, nouvelle visée de l'intervention, doit être comprise en ce sens) que de renforcer la souveraineté de ces gouvernements (Williams, 2006 : 13).

Il faut, toutefois ici, rappeler à l'instar de Mosse, que cet agenda de gouvernance véhiculé à travers les programmes de développement n'est effectivement pas imposé et nécessite consentement, collaboration et compromis de la part des PED. Comme il le souligne, si les interprétations dominantes parviennent à s'établir, c'est que celles-ci servent différents intérêts même si contradictoires (Mosse, 2005: 7, 9). En ce sens, les gouvernements des PED instrumentalisent également à leurs propres fins ce nouvel accent sur l'« appropriation » notamment dans les négociations avec les donateurs. Des études de cas (Fraser, 2006; Schmidt, 2011) montrent d'ailleurs que certains gouvernements se servent de cette centralité de l'« appropriation » comme argumentaire et moyens afin d'accroître leur contrôle. Ainsi, cette centralité contribuerait à engendrer une nouvelle dynamique relationnelle entre les PED et la communauté des bailleurs. En ce sens, l'« appropriation » constituerait aussi :

a vital component of the negotiations in the sovereign frontier, and not just a way for donors to embed themselves in the state.” (Schmidt, 2011 : 13).

Harrison de qui Schmdit emprunte cette notion de 'frontière souveraine' (*sovereign frontier*) l'utilise en partant de la distinction que les géographes établissent entre les délimitations

(*boundaries*) et les frontières (*frontiers*), les délimitations étant des lignes et les frontières des zones. Il entend ainsi cette notion :

A sovereignty 'zone' is not linear; it defines a space within which different actors can work to define sovereignty in different ways, and it produces a less severe delimitation from one territory to another. In other words, a sovereign frontier is formed by the interaction of forces therein, rather than by the delimitation between one space or another. (Harrison, 2004 : 25-26)

Cet élargissement conceptuel de la 'ligne' à la 'zone' permettrait de dépasser une approche classique qui tend à aborder la relation bailleurs de fonds-PED et les interventions qui la sous-tendent sous le prisme de la souveraineté donc de la défense ou de la transgression d'une délimitation imaginée (Harrison, 2004 : 26). Comprendre la souveraineté non pas en termes de délimitation mais de zone amène à aborder celle-ci non pas comme une condition mais comme une interaction politique constituée d'un ensemble de pratiques. Cette perspective qui relativise le caractère absolu et sacré de la souveraineté permet de focaliser l'attention sur ces pratiques politiques, sur la nature de l'intervention en elle-même soit la nature et les motifs des organisations qui interviennent dans les États et les (ré)actions de ces derniers (Harrison, 2004 : 194). La frontière souveraine représente, ainsi, un espace défini non pas spatialement mais socialement comme médiation entre la sphère nationale et internationale, un espace de pratiques transnationales. Cet élargissement conceptuel offre, ainsi, une autre approche pour saisir les modalités actuellement proposées par les bailleurs de fonds, telles l'« appropriation », moins interventionnistes que celles de la période des ajustements structurels et moins 'menaçantes' en termes de souveraineté. Il permet de se concentrer sur l'interaction des acteurs et les pratiques transnationales qu'il implique, au-delà de la stricte question de souveraineté étatique, comme condition et prisme d'analyse.

Pour ce qui est de l'« appropriation », cette focalisation sur l'interaction des forces au sein de cet espace transfrontalier est d'autant plus pertinente qu'elle renvoie à une tension au cœur même de cette notion. Tel qu'indiqué préalablement, la promotion de celle-ci relève d'un souci de la communauté internationale du développement à rendre l'aide plus efficace. Or, ce même contexte de dépendance à l'aide des PED peut constituer un facteur limitatif de l'autonomie décisionnelle de ces pays, un obstacle vers une possible « appropriation ». Car

comme le souligne Ohno, si les définitions conventionnelles (Johnson et Wasty, 1993; Leandro, Schafer et Frontini, 1999; Morrisey, 1999) tendent à saisir l'« appropriation » en termes d'adhésion des pays récipiendaires aux réformes et de leur capacité à concevoir et à mettre en œuvre des politiques en ce sens, elles omettent de prendre en compte des dimensions essentielles de l'« appropriation ». (Ohno, 2005 : 2). Ces dimensions qu'il tire de l'expérience de certains pays d'Asie de l'Est sont :

- une volonté d'évoluer vers une autonomie vis-à-vis de l'aide internationale, soutenue par un 'plan de sortie'.
- une gestion sélective des idées en matière de politiques de développement incluant une capacité de réinterprétation/adaptation des éléments pertinents des modèles exogènes aux conditions et aux besoins locaux et une possibilité de sélection de politiques alternatives à celles prescrites et financées par les bailleurs de fonds.
- une capacité de gestion du processus de développement dans son ensemble, la gestion de l'aide et des bailleurs de fonds n'étant qu'un élément de l'ensemble de ces efforts de développement. (Ohno, 2005 : 2-4)

Ces dimensions de l'« appropriation » remettent en question et dépassent l'accent actuellement mis sur sa saisie en termes de gestion de l'aide au développement et de la relation donneurs-pays récipiendaires, dans les discussions des bailleurs de fonds. (Ohno, 2005 : 4). Comme le souligne Ohno, une telle saisie tend à supposer que les donateurs mènent l'agenda des politiques de développement et à faire pratiquement équivaloir le processus de développement des PED à cette relation d'aide et à sa gestion (Ohno, 2005). Ces dimensions essentielles permettent, dès lors, de distinguer deux types d'« appropriation » :

1. La gestion des donateurs. Elle renvoie à la capacité des PED à s'approprier la relation avec les donateurs.
2. La gestion du développement. Elle renvoie à la capacité des PED à gérer le processus de développement dans son ensemble ce qui va au-delà de la gestion de l'aide et des donateurs et inclut, notamment, la capacité à développer et à gérer les idées en matière de politiques. (Ohno, 2005 : 3)

Si l'auteur indique que, pour ce qui est des pays fortement dépendants à l'aide, la ligne de démarcation entre ces deux types d'appropriation n'est pas, en pratique, toujours évidente, il souligne, néanmoins, leur différence conceptuellement parlant.

Il ressort, notamment, de cette discussion l'existence d'une multiplicité de façons de comprendre cette « appropriation ». Comme le souligne Collins, on peut dégager au moins trois grandes tendances ancrées dans une vision commune d'une relation d'aide duale. La première est celle du modèle 'consensuel' incarné par la version officielle de la *Déclaration de Paris*. Celle-ci met de l'avant le caractère positif et incontestable d'une appropriation fondée sur l'existence d'objectifs partagés du développement et d'une relation de partenariat entre les deux parties (donateurs-PED) pour faire advenir ceux-ci. La deuxième tendance qualifiée de '*donorship*' remet en question la possibilité d'objectifs du développement et de critères d'efficacité de l'aide unanimement convenus et juge, ainsi, la version officielle de l'appropriation irréaliste. Elle saisit donc l'appropriation à partir du comportement des donateurs dans le contexte d'une relation d'aide asymétrique dominée par ces derniers. L'appropriation est ainsi vue comme la résultante d'un mécanisme inventé et mis en œuvre par ceux-ci. Destinée à prévenir les résistances aux conditionnalités imposées, cette appropriation est édifiée via la poursuite d'un agenda international d'efficacité de l'aide, et ce, par l'entremise de programmes de développement des capacités et d'idées, initiées et financées par les bailleurs. La troisième acception envisage l'appropriation en termes de souveraineté. Assumant une agentivité (*agency*) des pays récipiendaires et un rapport inévitablement conflictuel entre ces derniers et les donateurs, l'appropriation est appréhendée comme un outil de résistance au service de ces pays dans les processus de négociations, une occasion pour ces derniers de refuser les prescriptions des bailleurs afin de mettre de l'avant leurs propres objectifs. (Collins, 2011 : 9, 10, 11 et 14). Collins note que ces différentes perspectives de l'« appropriation » représentent autant de postulats sur la possibilité du changement et, partant, sur le changement social. Cette discussion met également en lumière que cette « appropriation » ne peut être appréhendée sans être resituée dans son contexte à la fois d'émergence (la préoccupation par la communauté du développement quant à l'efficacité de l'aide) et de mise en œuvre (à la fois le contexte propre des PED et la dynamique de leur relation avec les bailleurs). Or, la *Déclaration de Paris* qui présente l'« appropriation » à la

fois comme un principe et une norme relevant du consensus, l'aborde dans une neutralité contextuelle qui occulte sa dimension politique.

1.4. Cadre théorique

Au-delà de noter cet effacement du politique, la question qui fondamentalement se pose est de saisir ce que cet effacement signifie et quelle en est la conséquence?

Pour aborder cette question, nous mobiliserons la théorie du politique¹⁵ de Chantal Mouffe. Si Mouffe élabore sa théorie pour penser une politique démocratique et caractériser une démocratie pluraliste, sa pensée peut néanmoins être mise au service d'une réflexion sur la signification de l'effacement du politique autour d'un principe et d'une norme, l'« appropriation », qui porte sur le devenir des PED, entendu comme développement, et concerne donc l'institution d'un certain ordre social. Nous mobiliserons le binôme conceptuel antagonisme-hégémonie et la distinction entre le politique et la politique et le politique et le social, élaborés par Mouffe.

Mouffe opère une première distinction entre **le politique** lié à la dimension d'antagonisme constitutive des sociétés humaines et **la politique** qui renvoie à l'ensemble des pratiques et des institutions par l'entremise desquelles un ordre est établi, organisant la coexistence humaine dans un contexte conflictuel car traversé par *le* politique (Mouffe, 2005 : 9). Mouffe part d'une remise en question de la théorie libérale qui tout en reconnaissant la coexistence dans le monde d'une multiplicité de perspectives et de valeurs et l'impossibilité de toutes les adopter considère, toutefois, leur mise en commun harmonieuse et non-conflictuelle, possible. Elle pose, au contraire, l'impossibilité de réconcilier tous les points de vue et ainsi le caractère indépassable de la négativité (caractère contingent des choses) et donc la présence toujours possible du conflit. Cette dimension indéracinable du conflit, l'antagonisme, définit *le* politique. (Mouffe, 2010 : 18-19) Le conflit et l'antagonisme jouent donc un rôle constitutif en ce que, comme le postule Mouffe, l'institution de tout ordre suppose un moment de décision,

¹⁵ La présentation de la pensée de Mouffe est tirée de ses deux ouvrages *Democratic Paradox* (2000) et *On the Political* (2005).

un choix donc qui implique l'exclusion d'autres possibilités, d'autres ordres possibles, et ce, si l'on reconnaît l'absence d'un fondement ultime et l'indécidabilité au cœur de tout ordre (Mouffe, 2010 : 20). L'**hégémonie** renvoie donc à ce postulat : « toute société est le produit de pratiques qui visent à instituer un ordre dans un contexte de contingence. Tout ordre social est donc de nature hégémonique et son origine politique. » (Mouffe, 2010 : 20) C'est en ce sens que tout ordre est dit 'politique' car l'expression d'une structure particulière de relations de pouvoir (Mouffe, 2005 : 18). Mouffe définit les pratiques hégémoniques comme étant les pratiques articulatoires à travers lesquelles un certain ordre est instauré et le sens des institutions sociales fixé. (Mouffe, 2005 : 17) Ainsi donc,

Ils [l'hégémonie et le politique] sont liés l'un à l'autre de la manière suivante : penser le politique, avec l'idée de la présence toujours possible de l'antagonisme, nécessite de faire en quelque sorte le deuil de la possibilité de trouver un fondement ultime, et par suite de reconnaître la dimension d'indécidabilité et de contingence présente dans tout système social. (Mouffe, 2010 : 20)

À partir de ce lien du politique aux actes d'institution hégémonique, Mouffe établit une deuxième distinction, entre **le social** et **le politique**.

Le social est ainsi constitué de pratiques hégémoniques sédimentées, c'est-à-dire de pratiques qui occultent les actes originaires de leur institution politique contingente et qui apparaissent comme si elles procédaient d'un ordre naturel. Cette perspective révèle que tout ordre résulte de l'articulation temporaire et précaire de pratiques contingentes. (Mouffe, 2010 : 20)

Elle précise :

If the political - understood in its hegemonic sense - involves the visibility of the acts of social institution, it is impossible to determine a priori what is social and what is political independently of any contextual reference. (Mouffe, 2005 : 17)

Ainsi Mouffe part du principe que tout ordre est politique, fondé donc sur une certaine forme d'exclusion. Ceci implique qu'il existe toujours d'autres possibilités qui ont été occultées et peuvent être réactivées. (Mouffe, 2005 : 18) La non prise en compte de la dimension politique propre à tout ordre revient donc à la non reconnaissance de la nature hégémonique donc contingente de tout ordre. Elle exclut donc la possibilité de la remise en question de cet ordre,

son institution semblant relever du ‘naturel’, du ‘sens commun’ (Mouffe, 2005 : 17; Mouffe, 2010 : 20).

C’est en ce sens que l’effacement du politique pose problème dans la mesure où il signifie l’occultation de ce ‘moment de décision’ ce qui élude les choix opérés, le fait donc que ce ‘moment de décision’ constitue un ‘espace d’inclusion/exclusion’. Cette occultation du ‘moment de décision’ et de choix a pour conséquence de fermer la voie à la possibilité d’envisager d’autres mondes, d’autres possibles, d’autres alternatives, la possibilité donc de choisir d’autres ‘configurations hégémoniques’. Elle équivaut à verrouiller l’espace politique au sein duquel un ordre social prend forme.

Derrière chaque consensus se cache un ‘moment de décision’ rappelle Mouffe. Tout consensus est ainsi basé sur des actes d’exclusion. (Mouffe, 2005 : 11) En présentant l’« appropriation » dans une neutralité contextuelle et comme tenant du consensus, on évite ainsi de prendre acte que fondamentalement « cette maîtrise par les PED de leurs processus de développement » concerne leur capacité et leur possibilité à façonner leur devenir, à « déterminer les formes de régulation politique, sociale et culturelle qui conviennent à leur trajectoire historique » (Campbell, 2001). On omet de tenir compte du fait que l’« appropriation » concerne l’instauration d’un certain ordre et, en ce sens, qu’elle est une question fondamentalement politique et non un enjeu technique pouvant être résolu via des décisions expertes (Mouffe, 2005 : 10). En tant que question politique, elle implique donc de prendre des décisions, de choisir entre des alternatives conflictuelles. Elle suppose la possibilité de choisir entre différentes configurations hégémoniques. Chercher à saisir le sens que les acteurs sociaux dans les PED, et plus précisément ici au Rwanda, donne à l’« appropriation » revient donc à ancrer cette question dans sa dimension politique et à saisir les « pratiques articulatoires » à travers lesquelles ils envisagent « l’institution de leur ordre social » et la détermination du « sens de leurs institutions sociales ».

Ceci est d’autant plus important que même si le principe d’« appropriation » se pose dans le contexte de l’efficacité de l’aide, il reste néanmoins lié à un projet, le projet développemental qui vise l’institution d’un certain ordre. Ce principe ne peut donc être saisi sans également être

resitué dans le discours général du développement duquel il découle et qui lui donne corps. Tel que le note Rist, le développement dans son acception dominante, conception d'une trajectoire linéaire et ordonnée, donc uniforme, des sociétés et sa forme technico-économique fondée dans une adéquation entre progrès social, culturel, politique et avancement matériel, relève et s'inscrit en continuité d'une longue tradition de pensée propre surtout à la façon dont la société occidentale problématise son rapport au passé et à l'avenir. (Rist, 1996 : 76) Son extension à d'autres régions relève de ce que Latour caractérise d'« "universalisme particulier" » selon lequel une société étend à toutes les autres les valeurs, historiquement construites, auxquelles elle croit. » (Rist, 1996 : 76). C'est donc ce développement par l'entremise de la croissance économique et du progrès technique, qui est proposé comme remède universel aux problèmes des régions sous-développées et comme voie uniforme pour faire advenir leur mieux-être. Le discours, les mots vont servir d'instrument essentiel à ce projet puisqu'on leur confie « la responsabilité non seulement de classer mais de fonder l'existence d'une représentation à visée générale. » (Escobar, 1995 : 52). Cette représentation est transcrite dans les faits et relayée par l'entremise d'un processus de professionnalisation¹⁶ et d'institutionnalisation du développement. Celui-ci contribue à transformer le développement, construction historique en une véritable force active (Escobar, 1995 : 45). Pour que le développement puisse advenir, il est nécessaire de générer (valider, diffuser) des connaissances qui permettent aux experts et aux planificateurs d'établir de façon « scientifique » les besoins sociaux et, sur cette base, de développer un ensemble de politiques et de programmes pour y répondre (Escobar, 1995). Cette professionnalisation du développement va de pair avec son institutionnalisation, la création de nouvelles institutions et l'implication de celles existantes pour porter à terme ce projet.

Ces processus d'institutionnalisation et de professionnalisation contribuent, ainsi, à la conversion de cette vision du développement en mesures concrètes et à sa généralisation par l'entremise des politiques, de programmes, de projets générés et mis en œuvre dans les pays en développement. Ces différentes actions et pratiques qui découlent de ce processus

¹⁶ Escobar définit cette professionnalisation comme le processus qui intègre le Tiers monde comme objet dans le champ du savoir expert et de la science occidentale de façon générale. (Escobar, 1995 : 45)

participent à ancrer cette représentation dominante du développement dans l’imaginaire social et à le matérialiser dans le quotidien des gens. Ainsi, cette institutionnalisation du développement a donné lieu à un véritable réseau de pouvoir dont les actions vont contribuer à intégrer des communautés entières dans un mode particulier de production économique et culturelle et à promouvoir un type spécifique de comportements et de rationalités (Escobar, 1995 : 46).

The policies and programs that originated from this vast field of knowledge inevitably carried with them strong normalizing components. At stake was a politics of knowledge that allowed experts to classify problems and formulate policies, to pass judgment on entire social groups and forecast their future – to produce, in short, a regime of truth and norms about them. (Escobar, 1995 : 45-46)

Si au cours des six décennies du développement, les stratégies et les priorités¹⁷ proposées par les institutions internationales en charge (principalement Banque mondiale, FMI, CAD et PNUD) ont évolué, il reste que l’axe principal productivité-rentabilité-rationalité reste une constante. De même, l’architecture de base du discours développementiste se maintient dans ces stratégies, se fondant sur les mêmes présupposés. Perrot les résume ainsi :

1. Le développement existe. Il correspond à une réalité 2. Le développement est souhaitable pour tous et positif ; 3. Le développement est universel, un défi mondial ; 4. Le développement est connu et connaissable. (Perrot, 1986 : 96).

Comme le note Escobar, la cohérence des effets obtenus par le discours sur le développement est la clé de son succès en tant que forme de représentation hégémonique (Escobar, 1995 : 53). Cette cohérence des effets résulte non pas d’une intentionnalité précise mais plutôt d’une problématisation historique et une réponse systématisée à celle-ci. (Escobar, 1995 : 232). Insistant sur cette relation entre discours, savoir et pouvoir, Foucault souligne que les discours sont producteurs de sens et de savoir. Ce savoir ainsi généré ne reste pas à l’état discursif puisque mis à contribution et appliqué dans le monde réel. Par ses effets donc réels et structurants du fonctionnement des sociétés, le savoir se transforme ainsi en ‘vérité’, acquiert

¹⁷ Pour n’en citer que quelques-unes : Approches des ‘besoins fondamentaux’; Programme d’ajustement structurel (PAS)-bonne gouvernance-Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)-appropriation; développement humain; Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

le statut de ‘vérité’ et l’autorité qui en découle devenant, par conséquent, pouvoir. (Foucault, 1980). Par ‘vérité’, Foucault entend « l’ensemble des règles selon lesquelles on partage le vrai du faux et on attache au vrai des effets spécifiques de pouvoir » (Foucault, 1976) Les régimes de vérité sont donc l’ensemble des systèmes de pouvoir auxquels la ‘vérité’ est liée circulairement qui produisent et soutiennent celle-ci et les effets de pouvoir qu’elle induit et qui la reconduisent. (Foucault, 1976). Comme l’indique Foucault, il y a un combat « [...] pour la “vérité” ou du moins “autour de la vérité” » (Foucault, 1976). Saïd le note également, la possession et l’imposition de la ‘vérité’ constitue un enjeu, une bataille que se livrent éternellement individus et institutions en ce qu’elle permet de déterminer ce qui est, ce qui mérite attention, ce qui va compter ou non. (Saïd, 2001 : 85). Rempporter cette bataille fait partie de la volonté hégémonique des groupes dominants puisque leur permettant d’asseoir leur vision du monde comme naturelle et inévitable. En effet,

L’hégémonie contribue à une forme de cohésion sociale, voire la constitue, non par la force ou la contrainte, et pas forcément non plus par le consentement, mais et de la manière la plus efficace, par le biais de pratiques, de techniques, de méthodes qui infiltrent esprit et corps, des pratiques culturelles qui cultivent comportement et croyance, goûts, désirs et besoins, qu’ils instaurent en qualités et en propriétés apparemment tout à fait naturelles incarnées dans la réalité psychique et physique (“la vérité”) du sujet humain. (Hoy, 1989 : 181)

Ainsi, l’enjeu de l’« appropriation » pose fondamentalement la question de la possibilité pour les PED de choisir et d’asseoir leur vision du monde. Cette question en appelle une autre, dans le contexte de la relation de dépendance à l’aide dans laquelle cette « appropriation » se joue, celle des possibilités de remise en question du ‘régime de vérité’ qu’est le développement ou comme l’indique Foucault la possibilité de constitution d’une nouvelle politique de vérité (Foucault, 1976). Elle se réfère notamment aux possibilités de « ‘déverrouiller’ les processus de prise de décisions (*policy space*) » (Campbell, 2010 : 51) et de renforcer, notamment, les processus d’élaboration de politiques (*policy process*) des PED.

1.5. Synthèse

Cette thèse vient dialoguer avec cette littérature qui interroge la signification de l'« appropriation » et sa centralité dans le discours international du développement. Cette littérature soulève diverses interrogations quant à cette « appropriation » notamment son manque d'ancrage analytique et un flou définitionnel qui l'entourent; une conception techniciste qui décontextualise la question et découle en une dépolitisation des enjeux. La saisie de la perspective des acteurs quant à cette « appropriation », et ce, à partir d'une étude de cas unique et donc d'un contexte spécifique, permet d'apporter un éclairage empirique à ces questions. Aussi, la théorie du politique de Chantal Mouffe et ses concepts d'*hégémonie* ainsi que sa distinction *du politique* et de *la politique* et *du politique* et *du social* nous permettra de discuter de cette impossibilité de saisir cette « appropriation » dans un vide contextuel, impossibilité que cette recherche vise à démontrer à travers la perspective contextuellement située des acteurs sociaux au Rwanda.

CHAPITRE 2 : LE RWANDA : UNE MISE EN CONTEXTE

2.1. Introduction

L'« appropriation » par les pays en développement de leur processus de développement promue par la *Déclaration de Paris* est inévitablement liée à la façon dont les pays entrevoient leur devenir et le contexte dans lequel ce dit développement est constitué et matérialisé. Saisir le récit des acteurs sociaux au Rwanda quant à la façon dont ils considèrent s'être appropriés leur processus de développement, objet du chapitre 4, nécessite d'établir, au préalable, le contexte socio-politique et économique du Rwanda en ce que celui-ci constitue la toile de fond qui donne forme et sens à ce récit. Comprendre l'agenda et les politiques en matière de développement du Rwanda post-génocide implique de les réinscrire dans le contexte de la société rwandaise d'après 1994 qui sort d'une guerre civile et d'un génocide. Dans ce contexte post-conflit, l'agenda et les politiques de développement du Rwanda s'articulent dans le récit de ces acteurs sociaux en termes d'un double impératif de reconstruction du pays sur le plan socioéconomique (le binôme croissance économique-réduction de la pauvreté) et de reconstruction d'une nation à la lumière des tensions 'ethniques' qui traversent et structurent historiquement l'espace politique et social rwandais et qui ont donné lieu au génocide de 1994. En ce sens, l'« appropriation » est donc perçue comme un processus et un objectif, de détermination des voies et moyens de cette reconstruction et de sa matérialisation mais aussi une finalité dans le contexte de la dépendance à l'aide, à savoir parvenir à ce que ce processus soit autodéterminé et puisse donner voix au Rwanda dans le concert des nations.

Dans cette perspective, ce présent chapitre et le chapitre suivant s'attacheront à mettre en contexte ce double impératif de reconstruction socio-économique et de reconstruction d'une nation du Rwanda post-génocide. Le présent chapitre portera sur la période précoloniale et pré-génocide alors que le chapitre suivant se concentrera sur la période post-génocide qui fait l'objet de cette thèse. Bien que ces deux chapitres contextuels soient subdivisés en fonction de périodes pré- et post-génocide, nous commençons le présent chapitre par quelques repères géographiques et socio-économiques du Rwanda. Par la suite, ce chapitre s'attachera, à

retracer la genèse de la question ‘ethnique’ au Rwanda en ce qu’elle structure et informe l’orientation des politiques actuelles. La préoccupation actuelle de reconstruction d’une nation, d’un peuple ne peut être saisie qu’en retraçant la genèse de la problématique ‘ethnique’ Hutu-Tutsi au Rwanda et les réponses qui y ont été données par les différents régimes jusqu’au génocide de 1994. Cette genèse nous permettra à la fois d’éclairer la réponse du régime actuel à cette problématique et de situer les origines de ce régime mené par le Front patriotique rwandais (FPR), questions abordées dans le chapitre suivant. Cette remise en contexte historique n’a aucune prétention exhaustive. Elle cherche surtout à faire ressortir que l’organisation de la communauté politique rwandaise dans ce contexte de division et de tensions ethniques a toujours été au cœur des préoccupations des régimes successivement au pouvoir au Rwanda, ces derniers y ayant apporté des réponses politiques et institutionnelles différentes.

En outre, il nous faut rappeler ici, comme souligné en introduction, que cette recherche s’intéresse à l’agenda et aux politiques de développement du Rwanda post-génocide (1994-2014), et plus précisément à la phase de développement des années 2000. En ce sens donc, nous ferons l’économie d’une discussion du contexte développemental du Rwanda pré-génocide tout comme celle des dynamiques qui ont mené au génocide de 1994.¹⁸ Si, néanmoins, nous resituons la genèse de la problématique ‘ethnique’ c’est dans les limites d’une mise en perspective de la préoccupation actuelle quant à la promotion et à la reconstruction d’une nation qui est centrale dans le récit des acteurs et dans la compréhension donc de la logique actuelle de développement du Rwanda.

¹⁸ Pour une discussion détaillée sur le génocide voir entre autres Desforges A. (1999). “*Leave None to Tell the Story*”: *Genocide in Rwanda*, New York-Paris, Human Rights Watch-International Federation of Human Rights; Prunier G. (1995) *The Rwandan Crisis : history of a genocide*. New York. Columbia University Press. Verdier, R., Decaux, E. et Chrétien, J.-P. (eds) (1995). *Rwanda. Un génocide du XXe siècle*, Paris, L’Harmattan; Mamdani, M. (2001). *When Victims Become Killers. Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.

Pour une discussion établissant un lien du contexte génocide et développemental de cette période : Chossudovsky, M. (1996); “Economic Genocide in Rwanda” in *Economic and Political Weekly*, Vol. 31, No 15, avril, pp. 938-941; Uvin, P. (1998). *Aiding violence: The Development Enterprise in Rwanda*. Hartford, Kumarian Press.

2.2. Quelques repères géographiques, sociodémographiques et économiques

Le Rwanda est un pays enclavé de l'Afrique centrale situé dans la région des Grands Lacs avec pour pays limitrophes, l'Ouganda au nord, le Burundi au sud, la Tanzanie à l'est et la République démocratique du Congo (ex-Zaïre) à l'ouest. Il est d'une superficie de 26 338 km² avec une population de 10,5 millions d'habitants en 2012 ce qui en fait l'un des pays d'Afrique subsaharienne le plus densément peuplé avec une occupation de 415 habitants par km². La population du Rwanda est composée de 52 % de femmes et de 48 % d'hommes. Le taux de croissance de la population est de 2,6 % par année, les projections estimant celle-ci à 16,9 millions d'habitants en 2032. Sa population est majoritairement jeune, une personne sur deux ayant moins de 19 et l'âge médian étant de 22,7 ans. Seul 3 % de la population ont 65 ans et plus. (Government of Rwanda [GoR], 2014 : xv)

Dans ce contexte d'une forte croissance démographique et d'une densité de population élevée, l'un des plus grands défis du pays est la rareté des terres principalement dominées par des petites exploitations agricoles au sein desquelles la majorité de la population travaille. Entre autres problèmes structurels, on note également la pauvreté, 44,9 % de la population vivant sous le seuil de la pauvreté, une basse productivité agricole, des opportunités d'emploi limitées dans un contexte démographique majoritairement jeune, un faible développement des ressources humaines, un secteur privé limité entravé notamment par des infrastructures faiblement développées notamment au niveau de la production d'énergie (électricité) et des transports (pays enclavé). (GoR, 2014 : x, 10)

L'économie du pays est basée sur trois secteurs, l'agriculture, le manufacturier et les services. Les services, l'agriculture et le manufacturier ont contribué à hauteur de 52 %, 28 % et 20 % respectivement à la croissance économique du pays pour la période 2008-2012. La croissance du PIB est d'environ 8,2 % annuellement (2008-2012), soit une croissance de PIB par habitant de 5,1 % et un PIB par habitant de 348 \$ en 2012. (GOR, 2013 : 3, 9) En 2012, le déficit budgétaire est de 5,3 % du PIB. Le stock de la dette extérieure et intérieure du pays s'élève à 30,2 % du PIB en juin 2013. (Republic of Rwanda, 2013) Le pays est fortement dépendant à

l'aide (40 % de son budget)¹⁹. Pourvu de très peu de ressources naturelles, les principales exportations du Rwanda sont le café et le thé rendant le pays vulnérable à la volatilité des prix du marché international. Au niveau macro, le pays fait donc face à une balance commerciale et budget déficitaire, une épargne négative.

2.3. Retour historique et socio-politique

Le Rwanda est composé de trois groupes les Hutu majoritaires, les Tutsi minoritaires, les Twa formant environ 1 % de la population²⁰, tantôt identifiés comme des 'catégories sociales' tantôt des 'ethnies' ou encore des 'races'. Ces trois groupes sont culturellement et linguistiquement homogènes et cohabitent sur un même territoire. Les thèses²¹ quant à leur origine divergent. Mamdani synthétise ces thèses en deux perspectives qui affirment respectivement une 'non différence' et une 'différence distincte' entre les Hutu et les Tutsi²². (Mamdani, 2001 : 56) :

[...] the "no difference" point of view explaining that the Hutu/Tutsi difference is an outcome of social selection characteristic of privileged classes throughout history, and the "the distinct difference" perspective holding that the difference actually began with separate migrations into the African great Lakes region. The "no difference" point of view holds the Hutu/Tutsi difference to be socioeconomic, either a class difference or a division of labor. [...] the "distinct difference" point of view, which holds the Hutu/Tutsi difference to be one between sociobiological groups. (Mamdani, 2001 : 57).

L'évolution politique du Rwanda est marquée par des conflits et des violences politiques entre Hutu et Tutsi découlant d'une transformation et d'une cristallisation progressive de ces deux groupes en identités ethniques/raciales distinctes, figées et polarisées. Comme l'avance Mamdani si l'origine des Hutu et des Tutsi reste entourée d'un certain mystère, c'est

¹⁹ <http://www.worldbank.org/en/country/rwanda/overview> (juin 2014)

²⁰ Le recensement effectué par le gouvernement rwandais en 1991 estime la composition de la population d'un peu plus de sept millions à l'époque comme étant composé de près de 9 % de Tutsi et 90 % de Hutu. République Rwandaise, 1991 : 124.

²¹ Pour une synthèse des thèses avancées dans la littérature sur le Rwanda voir le Chapitre 2 "The origins of Hutu and Tutsi" dans Mamdani, M. (2001). *When Victims Become Killers. Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.

²² La discussion porte uniquement sur les deux groupes et exclut les Twa dans la mesure où les différents épisodes de violence qui ont marqué l'histoire nationale du Rwanda opposent Hutu et Tutsi.

l'émergence de l'état du Rwanda et l'histoire de celui-ci qui a transformé Hutu et Tutsi en identités politiques bipolaires. (Mamdani, 2001 : 74)

L'histoire politique du Rwanda peut être divisée en trois périodes : précoloniale, coloniale et postcoloniale.

2.4. La période précoloniale

Les historiens situent la fondation du Rwanda comme royaume entre le 14^e et le 16^e siècle²³. Le Rwanda reste une monarchie gouvernée par des rois, qui sont tous Tutsi jusqu'à son renversement avec la Révolution de 1959 qui voit l'avènement d'une république. Quand les premiers européens arrivent au Rwanda au 19^e siècle, ils y trouvent un royaume centralisé gouverné par un roi. Le royaume est composé de Hutu, Tutsi et Twa, les trois groupes reconnaissant un système de parenté patrilinéaire, à savoir le clan (*ubwoko*), qui forme le système de classification de base, le lignage (*umuryango*) et les familles (*inzu*). Les familles et les lignages sont exclusivement soit Hutu, soit Tutsi alors que les clans, au nombre de dix-huit, sont mixte composés de lignages Hutu, Tutsi et Twa. (Prunier, 1995 : 15-16; Mamdani, 2001 : 54-56).

Du point de vue administratif, le roi incarne le Rwanda et son pouvoir est sacré. Dans ses fonctions, il est entouré par les ritualistes de la cour (*abiru*)²⁴, dépositaire du code ésotérique de la monarchie, qui le conseillent. Mamdani note que cette institution est une des façons dont d'importants lignages Hutu²⁵ sont intégrés à l'état rwandais. (Mamdani, 2001 : 63). Le système administratif est subdivisé en provinces, districts et collines. Les provinces sont

²³ Kagame le situe au 14^e siècle, Vansina au 15^e et Rennie au 16^e siècle. Kagame, A. (1972). *Un abrégé de l'ethno-histoire du Rwanda*. Butare, Éditions Universitaires du Rwanda. Vansina, J. (1962). *L'évolution du royaume Rwanda des origines à 1900*. Bruxelles, Arsom. Rennie, J.K. (1972). "The Precolonial Kingdom of Rwanda : A Reinterpretation.", *Trans-african Journal of History*, Vol. 2, no 2, pp. 11-54.

²⁴ « *Abiru* » [Dépositaires du Code Ésotérique]. Ces dépositaires étaient des conseillers spéciaux du roi en matière des règles relatives au pouvoir et au comportement du roi lui-même. Ils détenaient, de père en fils au sein de leurs familles, le secret de conservation et de déclamation qui était inviolable. (Byanafashe, 2011 : 18)

²⁵ "The three topmost *abiru* were from the lineages of Tsobe, Tege, and Kono. The story of the origin of the Tsobe relates how its founder, Rutsobe, was a 'Hutu'. J.K Rennie suggests that the story of the origin of different *abiru* is the most important clue we have of how predominantly agriculturalist (later "Hutu") political units were incorporated into the state of Rwanda." (Mamdani, 2001 : 63)

menées par les hauts chefs ou les chefs d'armée, toujours Tutsi alors que les districts sont dirigés par des chefs de trois ordres : les chefs des guerriers, les chefs du sol et les chefs des pâturages. Ces chefs ont une fonction de contrôle et de perception. Chargé de délimiter les droits de pâturages, le chef des pâturages collecte les redevances pastorales, le chef du sol en charge des terres et de la production agricole s'occupe des contributions vivrières alors que le recrutement des guerriers pour l'armée du roi incombe au chef des guerriers. Chaque district est divisé en collines dotées chacune d'un chef. Les chefs des guerriers et des pâturages sont tous Tutsi alors qu'un nombre de chefs du sol sont Hutu. Les chefs de colline sont Hutu, Tutsi ou Twa. Les guerriers (*Intore*) sont composés des trois groupes. Les différentes obligations et les taxes en nature imposées à la population ne reposent pas sur chaque individu-adulte ou foyer mais sont assumées collectivement par le groupe de résidents d'une colline. (Prunier, 1995 : 10-12; Mbonimana, 2011 : 123; Rutayisire, 2011 : 259; Mamdani, 2001 : 68-69).

Le début de la polarisation politique Hutu/Tutsi est souvent situé durant le règne du roi Rwabugiri Kigeri IV (1860-1895). Celui-ci est connu pour une politique de conquête expansionniste et de centralisation du pouvoir à travers une série de réformes. Il faut noter que le pouvoir du roi ne s'exerce pas sur tout le territoire du Rwanda. Il existe des principautés "Hutu" autonomes et qui défient le pouvoir du roi. Les conquêtes militaires de celui-ci intégreront ces mini-États de l'est et de l'ouest, ceux du nord et du sud-ouest gardant leur autonomie. (Mamdani, 2001 : 69; Prunier, 1995 : 19). Une grande partie de ces dernières principautés autonomes seront annexées au Rwanda avec l'arrivée des colonisateurs et leur aide.

Research on the expansion of the Rwandan state during the reign of Rwabugiri and the early colonial period gives us critical insight into the transethnic nature of Hutu identity. For Hutu, it appears were simply those from a variety of ethnic backgrounds who came to be subjugated to the power of the Rwandan state. [...] This story of previously autonomous community being absorbed within the boundaries of an aggressively expanding state focuses on the process of state expansion and its contradictory outcome. On the one hand as local chiefs, were dismissed and replaced by incoming collaborators, identified as Tutsi, land and cattle gradually accumulated into Tutsi hands. On the other hand, as those subjugated lost land and were forced to enter into relations of servitude to gain access to land, the "Hutu identity came to be associated with and entirely defined by inferior status. (Mamdani, 2001 : 69-70)

En termes de réformes introduites par le roi Rwabugiri et qui contribuent à une progressive prise de conscience ‘identitaire’, on peut noter le changement apporté au système de clientélisme²⁶ avec l’imposition par le roi de la corvée, *uburetwa*²⁷, uniquement aux Hutu, continuant ainsi à polariser les différences sociales entre Hutu et Tutsi. Cette polarisation est d’autant plus ressentie que durant la première moitié du 19^e siècle, sous le règne du roi de l’époque, Yuhi Gahindiro, les terres précédemment propriété des lignages, autant Hutu que Tutsi, et sous l’administration des chefs de lignage, deviennent propriété du roi et passent donc sous l’autorité des chefs administratifs. Ce passage ne garantit plus que le chef de lignage soit *de facto* le chef de sol. Ceci est, pourtant, ce qui avait précédemment permis que de nombreux chefs de sol soient Hutu. Cette transformation mène à une dégradation du statut social des Hutu. (Mamdani, 2001 : 66) Des différentes formes de dépendance qui régissent la société rwandaise, la corvée est la seule qui n’est pas inscrite dans une forme de réciprocité. Avec les visées centralisatrices du roi, cette pratique s’étend alors que les représentants du roi augmentent dans le pays et dans les régions semi-autonomes. (Mbonimana, 2011 : 131) Aussi, le roi manifeste publiquement le peu d’importance qu’il accorde aux ritualistes de la cour, les *abiru*, une institution dont la prédominance se veut être une limite aux pouvoirs du roi, notamment, en intronisant comme co-régnant son neveu et fils adoptif, et ce, en dépit de l’avis contraire des ritualistes. Il fragilise donc davantage une institution qui l’est déjà à partir du milieu de 18^e siècle alors que le roi de l’époque cherche à s’émanciper de ses prescriptions. Cette fragilisation tient des velléités de centralisation de l’état, les pouvoirs du roi se renforçant aux dépens des pouvoirs rituels des *abiru*. (Mamdani, 2001 : 64, 74) Il faut rappeler, comme souligné ci-dessus que les *abiru* est une des institutions qui garantit l’intégration à l’état rwandais de lignages Hutu.

²⁶ Pour une discussion du système de clientélisme dans le Rwanda précolonial, voir Mbonimana, 2011 : 125-136 et Newbury, 1989 : 75-76, 134-135.

²⁷ « L’*uburetwa* est l’ensemble des corvées que la population devait aux autorités coutumières. Originellement, c’était la forme de dépendance en rapport avec la terre. Elle ne concernait que les gens pauvres (sans vaches) qui devaient racheter la terre qui leur était concédée en échange de deux journées par semaine dans les champs du chef de colline ou d’un propriétaire terrien qui les a installés dans son domaine. [...] On ne connaît pas exactement le début de cette corvée. La tradition signale que Rwabugiri a imposé *uburetwa* aux Abahutu pour les punir pour avoir été à l’origine de sa défaite au Nkole. » (Mbonimana, 2011 : 130)

Ainsi, vers la fin du 19^e siècle alors que le règne de Rwabugiri tire à sa fin, Hutu/Tutsi émerge comme une distinction politique qui sépare la population de sujets, de ceux identifiés au pouvoir. Être Tutsi signifie être au pouvoir, à proximité du pouvoir ou être identifié à celui-ci alors qu'être Hutu équivaut de plus en plus à être un sujet. (Mamdani, 2001 : 75) Mamdani note, toutefois, que si les réformes de Rwabugiri mettent en exergue la bipolarité croissante Hutu/Tutsi, il reste que les Hutu restent présents dans les bas échelons administratifs et que la séparation Hutu/Tutsi est moins étanche grâce à une institution précoloniale qui permet un certain degré de mobilité sociale. Les Hutu qui parviennent à accumuler du bétail, donc de la richesse, une ascension sociale, peuvent *kwihutura* c'est-à-dire se déhuter et accéder au statut politique de Tutsi. Inversement, la descente sociale peut également engendrer la perte du statut de Tutsi. Mamdani note que, si statistiquement le nombre de personnes qui accèdent à cet ennoblissement est peu élevé, cette institution revêt une importance sociale et politique à ne pas sous-estimer. (Mamdani, 2001 : 72, 75). À son sens, ces deux points sont capitaux en ce qu'ils établissent la nature changeante des identités politiques Hutu/Tutsi entre la période précoloniale et le règne de Rwabugiri et celle de la colonisation qui s'ensuit.

If Hutu/Tutsi evoked the subject-power distinction in the precolonial Rwandan state, the colonial state gave it an added dimension: by racializing Hutu and Tutsi as identities, it signified the distinction as one between indigenous and alien.
(Mamdani, 2001 : 75)

2.5. La période coloniale

La colonisation du Rwanda d'abord allemande ensuite belge s'étend sur soixante ans.²⁸ Le Rwanda est dévolu à l'Allemagne lors de la Conférence de Berlin de 1884 à 1885 durant laquelle les puissances européennes se partagent l'Afrique. Le pays sera placé sous protectorat allemand de 1897 à 1916. L'Allemagne ne maintient qu'une faible présence au Rwanda et favorise une administration indirecte qui se base sur les autorités locales, le roi et les chefs. Les Allemands ne transforment donc pas les institutions rwandaises et s'inscrivent dans la continuité des réformes de centralisation de l'état, d'annexion des principautés Hutu déjà

²⁸ Pour une discussion plus détaillée et nuancée de cette période, voir notamment : Prunier, 1995 : 23-40; Rutayisire, 2011; Le chapitre 3 "The Racialization of the Hutu/Tutsi. Difference under Colonialism" de Mamdani, 2001 : 76-102.

entamées par le roi Rwabugiri décédé peu avant leur arrivée. (Rutayisire, 2011 : 235; Prunier, 1995 : 23). Après la Première Guerre mondiale et la défaite des Allemands, le Rwanda passe sous colonisation belge en 1916 après une conquête militaire, officialisée par un mandat de la Société des Nations (SDN)²⁹ et, ensuite, en 1946 un régime de tutelle des Nations unies. La colonisation belge s'étend de 1916 à 1962.

Entre 1926 et 1930, les Belges entament une série de réformes de l'administration traditionnelle qui auront un impact sur les relations sociales. Initiées par le gouverneur Mortehan, ces réformes sont poursuivies par le gouverneur Voisin. En 1929, celui-ci fusionne le système des trois chefs en une seule fonction occupée par un chef unique et crée une sous-chefferie. Sont principalement nommés aux postes de chefs et de sous-chefs des Tutsi. La nomination des chefs n'est plus du ressort de la cour mais de la résidence belge. (Prunier, 1995: 27; Rutayisire, 2011 : 260) Cette mesure sape non seulement la marge de manœuvre dont bénéficiaient jusqu'alors les paysans avec la trilogie de chefs mais engendre également un monopole Tutsi du système de chefferie et de sous-chefferie. En effet, les paysans se retrouvent sous l'autorité d'un chef unique alors que le système précédent de chefferies parallèles leur offrait un choix en termes de protecteur et leur permettait au besoin de jouer un niveau contre l'autre. (Prunier, 1995: 27; Rutayisire, 2011 : 260) De plus, alors que le système de chef unique mène à une 'Tutsisation' de l'administration locale, le système des trois chefs, tel que mentionné précédemment, assurait une présence de lignages Hutu, l'un des trois chefs, le chef du sol étant souvent Hutu. Aussi comme le note Mamdani, si, durant la période précoloniale, dans les hautes sphères de l'administration et de l'armée, le pouvoir est Tutsi, il reste que les échelons inférieurs de l'administration, à savoir les responsables en contact quotidien avec les sujets, comptent un nombre significatif de Hutu et de Twa. (Mamdani,

²⁹ L'article 22 du *Pacte de la Société des Nations* stipule : « Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des États qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission. La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter: elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société. » *Pacte de la Société des Nations* < <http://digital.library.northwestern.edu/league/le000003.pdf> > Consulté le 1^{er} juillet 2014.

2001 : 69). Avec cette réforme, aucun nouveau chef Hutu n'est nommé. De nombreux chefs Hutu sont destitués et remplacés par des Tutsi. Ceci renforce « l'identification ethnique à travers l'extension de l'autorité de l'aristocratie tutsi à des régions où elle n'avait jusqu'alors jamais été reconnue. » (Rutayisire, 2011 : 261). Prunier note que vers la fin de la colonisation belge, quarante-trois des quarante-cinq chefs sont Tutsi ainsi que 549 des 559 sous-chefs (Prunier, 1995 : 27).

Si cette réforme répond à une volonté des Belges de rationalisation et d'efficacité administrative, le choix des Tutsi découle de la vision raciale des sociétés propre à l'ethnologie de la fin du 19^e siècle et des théories dominantes en Europe au début du 20^e. Celles-ci influenceront la compréhension des Belges de la société rwandaise.

Cette vision a été servie par les ethnologues et par les missionnaires qui ont excélé à classer, différencier et hiérarchiser les groupes, aussitôt baptisés « races » : Bantu, Hamite ou Nilotiques et issus des régions différentes. Dans cette perspective, on a reconstruit le peuplement du Rwanda par des vagues migratoires. Toute son histoire se réduirait à des migrations de « races » conquérantes et réputées supérieures, d'abord les Hutu qui auraient repoussé les Twa dans les forêts et plus tard les Tutsi qui auraient dominé les deux groupes. (Byanafashe, 2011 : 71).

Cette interprétation tient notamment des théories avancées par Speke qui explore le Nil au 19^e siècle. Comme le note Prunier, ayant observé une origine «étrangère» de certains royaumes interlacustres, Speke en déduit une théorie qui lie les institutions monarchiques de cette région à l'arrivée d'une «race conquérante supérieure» porteuse d'une «civilisation supérieure». Au-delà de toute évidence, il décide que ces «porteurs d'une civilisation supérieure» proviennent du sud de l'Éthiopie. (Prunier, 1995 : 7) Cette perspective est partagée, par la suite, par d'autres explorateurs du 19^e siècle et par les missionnaires du 20^e siècle qui sont, comme le note Mamdani, les «premiers ethnologues» du Rwanda colonial et les «principaux idéologues» de la colonisation. Certains de ces missionnaires avancent que ces «porteurs de civilisation» sont plutôt descendants d'anciens Égyptiens ou proviennent d'Asie mineure ou de Mélanésie. Si les observations de Speke portent non pas sur le Rwanda mais sur le royaume du Buganda, ses théories d'envahisseurs apportant avec eux la royauté sont transposées aux Hutu/Tutsi. Les Tutsi ont habilement subjugué les masses inférieures de

paysans Hutu. Ces idées sont, ainsi, reprises et acceptées comme thèses et vérités ‘scientifiques’ durant la période coloniale. (Prunier, 1995 : 7, 11). La prégnance de cette thèse des origines hamites et sémites des Tutsi tient notamment du fait que face au degré de complexité de l’organisation administrative et politique du royaume, il était inconcevable pour les Européens de l’époque que des nègres puissent atteindre un tel degré de sophistication. (Prunier, 1995 : 10)

Cette vision des choses ne restera pas au niveau de la théorie mais oriente l’organisation et la réorganisation institutionnelle du système administratif traditionnel, éducation, administration, taxation, ... Cette idéologie d’une supériorité raciale hamite devient un fait institutionnel et fonde les changements dans les relations politiques, sociales et culturelles. (Mamdani, 2001 : 88). En plus des réformes administratives susmentionnées qui réservent les postes de chef aux seuls Tutsi, « races supérieures », le système scolaire privilégie également les Tutsi. L’éducation est un vecteur de matérialisation de cette idéologie. L’objectif est de transformer le Tutsi, « un “dirigeant né” du Rwanda en “une élite capable de comprendre et de mettre en œuvre le progrès” et servant d’auxiliaires des missionnaires et de l’administration coloniale »³⁰ (Mamdani, 2001 : 89). Les premières écoles occidentales ouvertes par les Pères blancs en 1905 forment donc les futurs chefs et fonctionnaires. Et dès le début des années 30, les missions assument le contrôle du système scolaire. (Mamdani, 2001) Autre réforme, celle des corvées, *uburetwa*, système de travail forcé qui est étendu aux régions où celui-ci n’était pas pratiqué auparavant. Si les Belges réduisent le nombre de jours de corvées exigées, ils font de ce qui était une charge qui incombe à l’ensemble des lignages sur une colline, une obligation individuelle des hommes adultes. Il faut rappeler ici que *uburetwa* est uniquement imposé aux Hutu, après une réforme du roi Rwabugiri. Cette dimension n’est pas réformée par les colonisateurs qui avancent qu’une telle réforme atténuerait l’autorité du chef. Cette charge tient à renforcer l’existence de privilège Tutsi durant la monarchie et, partant, à accentuer la séparation sociale entre les petits Tutsi et le Hutu moyen. (Mamdani, 2011 : 97, 98). En l’individualisant, elle affecte encore plus de personnes qu’avant.

³⁰ Notre traduction.

En 1933, l'administration coloniale effectue un recensement qui sert à l'enregistrement de toute la population et leur affiliation à l'un ou l'autre groupe. Environ 15 % de la population se déclare Tutsi, 84 % Hutu, et 1 % Twa. L'information est entrée dans les registres administratifs et indiquée sur les pièces d'identité que toute la population doit dorénavant avoir en sa possession. Cette inscription de groupes ethniques rigidifie des catégories auparavant flexibles et les rend permanentes (Desforges, 1999 : 35). En ce sens, par exemple le passage d'une catégorie à l'autre inscrit dans l'institution *kwihutura*, se déhuter, n'est plus possible. Mamdani indique qu'avec ce recensement, on est face à un régime politique qui confère des identités officielles en confirmant chaque personne comme Hutu, Tutsi ou Twa, naturalisant ainsi une différence politique construite entre Hutu et Tutsi en une différence raciale légale. Les critères utilisés pour ce recensement sont sujets à débat mais l'administration coloniale se serait basée sur les informations orales fournies par l'Église, les mesures physiques, la possession de larges troupeaux de vaches (Mamdani, 2001 : 98, 99, 101)

The fact is that Belgian power did not arbitrarily cook up the Hutu/Tutsi distinction. What it did was to take an existing sociopolitical distinction and racialize it. [...]

The census marks the end point of a process through which the colonial power constructed the Tutsi as nonindigenous and the Hutu as indigenous. Through this distinction between alien and indigenous, the Tutsi came to be defined as a race – the Hamitic race – different from Hutu, who were constructed as indigenous Bantu. (Mamdani, 2001 : 99)

Prunier le note : cette racialisation des consciences affecte toute la population. Avec la colonisation, même s'ils se retrouvent privés du pouvoir central qu'ils occupaient auparavant, les Tutsi dominent l'administration locale et le système de clientélisme pastoral (*ubuhake*)³¹, moyen de contrôle économique. L'élite Tutsi ne remet certainement pas en question cette reconstruction idéologique du passé et Chrétien que cite Prunier souligne qu'elle est d'ailleurs plutôt sensible à ces garanties 'scientifiques' de sa noblesse qui sont proposées. Même les

³¹ “La société rwandaise traditionnelle était régie par diverses formes de dépendance. [...] *Ubugake* était une institution qui établissait des relations de dépendance à caractère surtout social et économique entre différentes couches de la population. [...] - un contrat de servage pastoral, un engagement volontaire par lequel un *umugaragu* (serviteur) vient se recommander à une personne de rang social élevé appelé *shebuka*, afin d'obtenir quelques têtes de bétail;” (Byanafashe, 2011 : 126)

‘petits Tutsi’ qui ne bénéficient pas du système commence à sa percevoir comme une ‘‘race supérieure’’. Les Hutu privés de tout pouvoir politique et exploités matériellement autant par les Belges que les chefs Tutsi internalisent leur construction comme inférieurs et commencent à détester tous les Tutsi, élites et paysans confondus, étant donné leur appartenance commune à la ‘‘race supérieure’’. Les sentiments autant que les actions sociales vont s’établir en fonction de cette réalité reconstruite. (Prunier, 1995 : 36, 39).

2.6. La période postcoloniale³²

2.6.1. D’une monarchie Tutsi à une République Hutu : les années 50-60

Au milieu des années 50, un vent de revendications indépendantistes se lève sur le continent africain. Au même moment, des transformations politiques s’annoncent au Rwanda. Consciente de ce vent de changement et de la muabilité de son statut social, l’élite Tutsi³³ embrasse ce mouvement d’émancipation du pouvoir colonial. L’heure n’est pas à l’attente d’un potentiel transfert de pouvoir par les Belges en sa faveur, transfert qui risque d’être contesté étant donné les tensions qui commencent à se faire ressentir à l’intérieur du pays. Face à cette remise en question de l’ordre colonial par ceux-là même que l’administration coloniale et les missionnaires avaient, hier, érigé en ‘race supérieure’ et choisi comme partenaires pour faire advenir le ‘progrès’, les Belges (administration et clergé) changent leur fusil d’épaule. Prêtant dorénavant attention au sort d’une masse Hutu majoritaire subjuguée par une aristocratie minoritaire, ils vont dorénavant soutenir l’émergence d’une contre-élite Hutu. Il faut noter que mis à part un monopole Tutsi de l’administration locale, à partir du début des années 50, le clergé européen se sent perdre le contrôle de l’Église catholique rwandaise, il y a dorénavant autant de prêtres rwandais, presque exclusivement Tutsi, que d’européens. (Prunier, 1995 : 43).

³² Pour une discussion détaillée de cette période voir entre autres : Prunier (1995), Chapitre 2-9; Lemarchand, R. (1970); Jyoni wa Karega, J. (2011). Mamdani (2001) : Chapitre 4-8.

³³ « La société rwandaise était dirigée par environ 5 % des Tutsi. L’exercice du pouvoir était par conséquent l’apanage de quelques lignages tutsi. » (Rutayisire, 2011 : 267). Rutayisire indique que deux des clans contrôlent 80 % des fonctions administratives (Rutayisire, 2011) 60 % selon Prunier. (Prunier, 1995 : 43)

C'est dans ce contexte et anticipant une visite d'une mission de tutelle des Nations unies, que le Conseil supérieur du pays (CSP), formé quasi-exclusivement par des Tutsi formés à Astrida³⁴, produisent en février 1957 un document intitulé "Une Mise au point" qui revendique, notamment, une émancipation rapide des Rwandais du pouvoir colonial via un transfert de pouvoirs au roi et au CSP et la fin du racisme entre blancs et noirs. Le problème Hutu-Tutsi y est minimisé. En réponse à ce document, un groupe de neuf intellectuels Hutu, dont Grégoire Kayibanda futur président de la 1^{ère} République, publie un mois plus tard une *Note sur l'aspect social du problème racial indigène au Rwanda* plus connu sous le nom de *Manifeste des Bahutu*. Le Manifeste dénonce l'exploitation des Hutu par les Tutsi et en appelle à leur émancipation, politique et économique, du joug Tutsi. Comme en témoigne l'intitulé, le problème au Rwanda est saisi comme en étant un de race, une responsabilité qui est principalement imputée à l'élite Tutsi et fait l'économie de celle de l'administration belge et de l'Église. (Prunier, 1995 : 45-46, Rutayisire, 2011 : 368) Il est ainsi exposé :

II. - En quoi consiste le problème racial indigène?

*D'aucuns se sont demandés s'il s'agit là d'un conflit social ou d'un conflit racial. Nous pensons que c'est de la littérature. Dans la réalité des choses et dans les réflexions des gens, il est l'un et l'autre. On pourrait cependant préciser: le problème est avant tout un problème de monopole politique dont dispose une race, le mututsi: monopole politique qui, étant donné l'ensemble des structures actuelles, devient un monopole économique et social; monopole politique, économique et social qui, vu les sélections de facto dans l'Enseignement, parvient à être un monopole culturel, au grand désespoir des Bahutu qui se voient condamnés à rester d'éternels manœuvres subalternes, et pis encore, après une indépendance éventuelle qu'ils auront aidé à conquérir sans savoir ce qu'ils font.*³⁵ (Manifeste des Bahutu du 24 mars 1957)

Deux documents, deux perspectives différentes, le premier pose le problème du Rwanda en termes d'une nécessaire indépendance, sur la base des prérogatives précoloniales de l'élite Tutsi qu'il s'agit de rétablir. L'autre invoque la démocratie avant l'indépendance, une démocratie en faveur de la majorité indigène Hutu face au Hamite-Tutsi. (Mamdani, 2001 :

³⁴ Le CSP exerce le pouvoir législatif avec le roi. L'école d'Astrida est créée par les Belges pour former les futurs chefs et auxiliaires de l'administration coloniale. Astrida est la ville actuelle de Butare.

³⁵ L'intégralité du Manifeste peut être lue dans Nkundabagenzi, F. (1961). *Le Rwanda politique 1958-1960*, Bruxelles, CRISP, pp. 21-22.

117) Comme le note Mamdani, les deux ont en commun de revendiquer le pouvoir (Mamdani, 2001) et incarnent une bataille entre deux élites³⁶ concurrentes, la nouvelle contre-élite Tutsi produite par l'Église et l'élite Tutsi (Prunier, 1995 : 50). La réaction de l'élite Tutsi est défensive, face non seulement à sa frange plus progressiste qui en appelle autant à l'indépendance qu'à des réformes de la société rwandaise mais aussi à cette contre-élite Hutu. Notamment dans une lettre publiée le 17 mai 1958, les dignitaires de la Cour, les *Bagaragu bakuru b'ibwami*, rejettent les revendications exprimées dans le Manifeste.

L'on peut se demander comment les bahutu réclament maintenant leurs droits au partage du patrimoine commun. Ceux qui réclament le partage du patrimoine commun sont ceux qui ont entre eux des liens de parenté. Or les relations entre nous (Tutsi) et eux (Hutu) ont été de tous temps jusqu'à présent basées sur le servage. Il n'y a donc entre nous aucun fondement de fraternité... Puisque nos rois ont conquis les pays des Hutu en tuant leurs monarques et ont ainsi asservi les Hutu, comment maintenant ceux-ci prétendent être nos frères ? (cité par Chrétien, J.-P. (1985))

Rutayisire souligne : « Tous les lettrés rwandais ont baigné dans des stéréotypes pseudo-scientifiques sur le peuplement du Rwanda et les relations sociales entre les Rwandais (mythe hamitique et mythe bantou). Si certains évolués hutu les ont utilisés pour prouver la discrimination dont ils furent l'objet et plus tard pour exterminer les Tutsi, une partie de l'aristocratie tutsie en a fait autant pour justifier les privilèges dont elle jouissait. » (Rutayisire, 2011 : 368-369)

La naissance des partis politiques à partir de 1959 s'inscrit sur cette toile de fond et en reprend les lignes de clivages. Quatre principaux partis se disputent la scène politique rwandaise. Kayibanda, l'un des signataires du Manifeste Bahutus, transforme en Octobre 1959 le mouvement culturel, *Mouvement Social Muhutu*, qu'il avait créé en juin 1957 en un parti politique le *Mouvement Démocratique Rwandais/Parti du Mouvement et de l'Émancipation Hutu* (MDR-PARMEHUTU). En novembre 1957, un homme d'affaires Hutu crée l'Association pour la Promotion Sociale des Masses (APROSOMA) qui se revendique d'être un parti de classe mais n'attire que des Hutu. L'Union Nationale Rwandaise (UNAR) naît en

³⁶ “[...] because of the the rapid economic changes of which had taken place during the last fifteen years, the average financial situation of the Tutsi and Hutu groups in 1959 was similar and did not offer the ‘aristocratic’ picture one could have expected. [...] ‘Rich’ Hutu and poor Tutsi, each one in their group cancelled each other out on the economic average.” (Prunier, 1995 : 50).

août 1959 de la frange conservatrice Tutsi pro-monarchiste, anti-Belge et revendique l'indépendance immédiate. Un mois plus tard, le Rassemblement Démocratique Rwandais (RADER) parti modéré principalement Tutsi voit le jour. (Prunier, 1995 : 47-48) Entre 1959 et 1961, une série d'évènements se succèdent qui résultent en un passage d'une monarchie Tutsi à une république Hutu.

En novembre 1959, l'attaque d'un leader PARMEHUTU par des jeunes Tutsi de l'UNAR mène à un soulèvement Hutu dans le pays et des affrontements entre les deux groupes. Des militants Hutu s'en prennent principalement aux autorités locales Tutsi et aux Tutsi de façon générale, brûlant notamment leurs maisons. Le roi et le parti UNAR ripostent en s'attaquant aux Hutu. Ce qui pour Newbury explique ce soulèvement Hutu et le ralliement à celui-ci de la population :

The salient fact was that virtually all those who controlled the state (before 1959) – the chiefs and the subchiefs – were Tutsi, and here is where the ethnic factor becomes important [...] An appeal to Hutu solidarity became for Hutu leaders, the most effective rallying point for revolutionary activity. Although Hutu could and apparently did distinguish among Tutsi of different types and attitudes, the facts that the chief and other African agents of the state were seen as exploiters, and that virtually all of these were Tutsi, made an appeal to ethnic solidarity potent where an appeal to 'all poor people' may have been less so. Because colonial policies had repeatedly pressed upon Hutu their inferior, excluded status, even poor Tutsi did not experience quite the same forms of discrimination as did those classified as Hutu. (Newbury, 1989)

Face à ce soulèvement Hutu, le gouvernement belge envoie des troupes sur le terrain sans toutefois intervenir pour le mater. Au contraire, dès le début des années 60, l'administration coloniale remplace la plupart des chefs Tutsi par de nouveaux chefs Hutu. Ce changement de garde se traduit en une persécution des Tutsi sur les collines sous nouveau contrôle. Environ 130 000 Tutsi prennent la fuite entre 1960 et 1963 en direction des pays limitrophes. (Prunier, 1995 : 49, 51) Ils constituent les premières vagues de réfugiés Tutsi. Ce premier exode est à noter puisque la question des réfugiés deviendra et reste une constante dans la politique rwandaise. Une garde militaire indigène, la Garde Territoriale, est également formée en mai 1960 selon un système de quota, composée donc de 85 % de Hutu et 15 % de Tutsi. (Mamdani, 2001 : 124) En dépit de l'instabilité ambiante, les Belges organisent des élections

communales entre juin et juillet 1960 boycottées par l'UNAR. Le PARMEHUTU en ressort grand gagnant. Sur un total de 229 sièges, 19 sont occupés par des Tutsi et 160 reviennent au PARMEHUTU. L'administration locale a été réorganisée en communes dirigées par des bourgmestres. Autre acteur, les Nations unies, comme organisme tutélaire, critiquent la politique belge et exige que la Belgique travaille à une réconciliation nationale. Après une conférence de réconciliation nationale organisée en Belgique qui tourne à l'échec, Kayibanda, leader du PARMEHUTU et le colonel belge Logiest qui avait été dépêché à Kigali dès le soulèvement Hutu de 1959 susmentionné, organisent un coup, connu par la suite comme le Coup de Gitarama, pour court-circuiter d'autres interventions des Nations unies. Le 28 janvier 1961, tous les bourgmestres et les conseillers municipaux sont conviés à une réunion d'urgence à Gitarama, ville de naissance de Kayibanda. La monarchie y est abolie et une république proclamée unanimement, formée par un gouvernement temporaire sous la gouverne de Kayibanda. S'ensuit des élections législatives organisées en septembre 1961, le PARMEHUTU remporte 78 % des voix soit trente-cinq des quarante-quatre sièges et UNAR, le parti à dominance Tutsi, 17 % soit sept sièges. (Prunier, 1995 : 52-53). Un référendum mené simultanément donne lieu à un vote en faveur d'un système de gouvernement républicain et le rejet donc de la monarchie. (Mamdani, 2001 : 125) En octobre 1961, Kayibanda est élu président de la République par le nouveau parlement. En juillet 1962, le Rwanda devient officiellement indépendant.

2.6.2. La 1^{ère} République (1961-1973) : Les années Kayibanda

L'avènement de la 1^{ère} République signe donc le passage d'un système politique dominé par les Tutsi à un système Hutu sur fond d'une radicalisation raciale. Mais comme le note Rutayisire : « Il serait abusif de dire que tous les Hutu ont pris le pouvoir, comme il l'est également d'affirmer que tous les Tutsi étaient au pouvoir. Deux groupes très minoritaires de candidats au pouvoir se sont opposés par les masses paysannes interposées avec entre les deux, la Tutelle et une partie de la hiérarchie de l'Église catholique dans le rôle d'arbitres-joueurs. » (Rutayisire, 2011 : 422)

Certains des exilés Tutsi décident de se joindre au nouveau régime. D'autres préfèrent la confrontation et mènent à quelques reprises des incursions militaires à partir de leurs pays d'exil. Si leurs attaques sont facilement repoussées, elles cautionnent à chaque fois pour le gouvernement une chasse au Tutsi à l'intérieur du pays et une redistribution de leurs biens à la population Hutu. L'une des plus importantes attaques de décembre 1963 de ces exilés Tutsi, appelés *Inyenzi* (cancrelats) par les Hutu, donne lieu aux massacres d'environ 10 000 Tutsi à l'intérieur et à l'exécution des chefs politiques Tutsi du RADER et de l'UNAR, les deux partis à dominance Tutsi, qui avaient décidé de rester au Rwanda. Elle occasionne une autre vague d'exil. (Prunier, 1995 : 56) L'exécution de ces leaders Tutsi met fin à toute organisation politique Tutsi au sein du Rwanda. (Mamadani, 2001 : 131) tout comme celle des exilés (Prunier, 1995 : 57).

Pour la 1^{ère} République, le Rwanda est considéré un état Hutu, faisant équivaloir la démocratie à la représentation de la majorité démographique (Prunier, 1995 : 58). La conception raciale des deux groupes héritée des thèses colonialistes est préservée tout en étant inversée. Les Hutu sont des indigènes, les Tutsi des étrangers, des résidents-étrangers, et les exilés Tutsi des non-résidents étrangers. Ces derniers sont perçus comme représentant une menace constante à la République, désireux de renverser la république Hutu pour réinstaller un pouvoir Tutsi. (Mamdani, 2001 : 134-135)

Tout comme le roi, le président poursuit cette approche centralisatrice. Il est responsable de toutes les nominations politiques à tous les niveaux, (Prunier, 1995 : 58) Au début des années 70, le régime Kayibanda commence à se fragiliser face à un mécontentement grandissant des Hutu éduqués aux prises avec le chômage. Les critiques portent principalement sur les politiques du gouvernement en matière d'éducation et d'emploi jugeant que le régime n'a pas suffisamment fait pour asseoir la représentativité Hutu et ainsi corriger l'injustice envers les Hutu durant la monarchie et la période coloniale au-delà des sphères politiques et militaires. (Mamdani, 2001 : 135-137) Entre octobre 1972 et février 1973, une inspection des écoles, de l'Université nationale, de la fonction publique, du secteur privé est organisée par des comités de vigilance, dit « Comités du Salut public » qui expulsent les Tutsi de ces lieux. Ceci donne lieu à une nouvelle vague d'exil des Tutsi. (Prunier, 1995 : 60-61).

Cette cible des Tutsi est identifiée comme un moyen utilisé par le régime en place pour faire diversion quant aux autres tensions au sein du pouvoir et de la société (divisions régionales, pauvreté) et rétablir l'unité du parti face à un ennemi commun. (Jyoni wa Karega, 2011 : 454) Mais l'état d'agitation fera ressortir ces autres tensions au sein du pouvoir de l'époque entre Hutu du Nord et ceux du Centre Sud. La population commence à s'en prendre non pas seulement aux Tutsi mais aux riches et les Hutu du Nord aux Hutu du Sud parce que se sentant ostracisé par le pouvoir en place. Il faut noter que le président Kayibanda vient du Sud.

C'est dans ce contexte que le Major-Général Juvénal Habyarimana alors ministre de la défense et Hutu du Nord organise un coup d'état militaire sans violence le 5 juillet 1973. Le coup est accueilli avec soulagement par la population même Tutsi dont la sécurité est garantie par les putschistes (Prunier, 1995 : 61). Le nouveau régime annonce vouloir rétablir la paix et l'unité nationale qualifiant, ainsi, le coup de 'révolution morale' (Jyoni wa Karega, 2011 : 456). Ce coup signale le début de la 2^{ème} République.

2.6.3. La 2^{ème} République (1973-94) : Les années Habyarimana³⁷

La première décennie du nouveau régime

La première décennie du régime Habyarimana est caractérisée par une période de calme généralisée. Contrairement à la 1^{ère} République qui avait préféré le repli sur soi, le nouveau régime entame une ouverture sur l'extérieur, tant au niveau régional qu'international, qui se traduit en une participation dans les organisations sous-régionales et l'établissement de relations bilatérales avec d'autres pays que la seule Belgique et les instances multilatérales. Le pays bénéficie notamment de l'aide de la Belgique, de la France, de la Chine, de l'Allemagne, de la Suisse, des États-Unis et du Canada ainsi que du Fonds européen de développement et de la Banque mondiale ainsi que d'une kyrielle d'ONG. En une quinzaine d'années, les indicateurs socio-économiques sont en nette progression (scolarisation, soins médicaux, réduction du taux de mortalité, ...). Le revenu par tête d'habitant et le PNB sont également à

³⁷ Cette section se base principalement sur les perspectives de Prunier, 1995, pp. 74-92 et Mamdani, 2001 : pp. 132-159.

la hausse. Alors qu'en 1976, comparé à ses pays limitrophes, le Rwanda figure au bas de la liste en termes de revenus par tête d'habitant, la progression de celui-ci est tel qu'en 1990, il est le moins pauvre alors que sa croissance démographique est la plus importante. La dette du pays et son taux d'inflation sont les moins élevés de la région. Le Rwanda est résolument engagé sur la voie de la modernisation. Cette progression est aussi remarquable au niveau des infrastructures routière, hydroélectrique et télécommunicationnelle. (Prunier, 1995 : 77-78, Mamdani, 2001 : 144-145) Le développement du pays le classe parmi les cas prometteurs du continent.

Sur le plan sociopolitique, même si la première décennie en est une d'accalmie exempte de tout conflit majeur, la question raciale/ethnique reste présente au niveau des politiques. Mamdani souligne, à ce titre, qu'un des changements à noter réalisés par la 2^{ème} République est une redéfinition de l'identité politique des Tutsi comme "groupe ethnique" contrairement à sa construction en termes de 'race' de la 1^{ère} République, qui établit une distinction indigène/non-indigène entre Hutu et Tutsi. (Mamdani, 2001: 138)

The political distinction between a majority and a minority had little relevance within the domain of 'race'. For, as a race, Tutsi were simply foreign. Their numbers were of little significance. Once reconstructed as an ethnicity, however the Tutsi became Rwandan and their numbers became significant, just as the minority/majority distinction also became a great relevance. As a 'race' under the First Republic, the Tutsi had been confined to the civic sphere and barred from the political sphere; as an 'ethnicity' under the Second Republic, however, they were allowed participation, in the political sphere but limited to a scope said to benefit their minority status. (Mamdani, 2001 : 138)

L'idéologie d'une démocratie de la majorité démographique persiste. La politique de quota ethnique est poursuivie, additionnée de quota régional. Elle est motivée comme relevant d'un souci de justice destiné à redresser les inégalités du passé, les Tutsi étant une minorité historiquement privilégiée et les Hutu du Nord ostracisés durant la 1^{ère} République. Ainsi, la sélection dans les écoles tient compte de l'appartenance ethnique des élèves et de la composition démographique de la société rwandaise, plus de 85 % des places reviennent aux Hutu, 10 et 15 % aux Tutsi et 1 % au Twa. Les postes au sein de la fonction publique sont attribués d'abord sur une base régionale ensuite ethnique, 60 % des postes revenant au Nord,

40 % au Sud et dans chaque région 90 % des postes aux Hutu et 10 % aux Tutsi. Cette redéfinition en termes 'ethnique' signifie que les Tutsi de l'intérieur sont là pour rester. S'il y a quelques Tutsi au niveau du gouvernement central, leur présence au niveau local et dans l'armée est quasi-nulle, un règlement interdisant aux membres de l'armée d'être mariés à des femmes Tutsi. Toutes les personnes majeures doivent être en possession d'une carte d'identité qui fait mention de leur groupe ethnique d'appartenance (Prunier, 1995 : 75-76; Mamdani, 2001 : 141) Si la participation des Tutsi reste limitée et réglementée et qu'ils font face à une discrimination institutionnelle, la redéfinition 'ethnique' des Tutsi de l'intérieur signifie qu'ils sont là pour rester et le président Habyarimana se dit toujours engagé quant à l'objectif de réconciliation du Coup de 1973. Contrairement à la 1^{ère} République où les Tutsi sont renvoyés de leurs postes, les peurs des Tutsi sont apaisées durant les premières années de la 2^{ème} République. Le quotidien est vécu sans trop d'ennuis. (Mamdani, 2001 : 139)

Le coup d'état de 1973 est également suivi d'une réorganisation politique et administrative. Le régime de Habyarimana interdit les partis politiques et crée dès 1974 son propre parti le Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement (MRND), Habyarimana est également président du parti. Le système à parti unique sera entériné par la Constitution de 1978 dans son article 7 comme une des valeurs de base du régime. Tous les Rwandais sont membres *de facto* du parti. L'administration locale et territoriale est également réformée dans la prolongation de celle initiée par la 1^{ère} République. Le pays est organisé en 10 préfectures avec des sous-préfectures, divisées en 143 communes, elles-mêmes réparties en secteurs avec chacun une population d'environ 5 000 habitants et en cellules, chacune composée d'environ 1000 résidents. Contrairement à la 1^{ère} République, les préfets et les bourgmestres ne sont plus élus mais nommés, choisis parmi les cadres du parti ce qui signifie une présence du parti à tous les niveaux. (Mamdani, 2001 : 144; Prunier, 1995 : 76) Desforges souligne que les bourgmestres sont les principales autorités au niveau local exerçant directement le pouvoir sur la population. Bien que relevant du Ministre de l'intérieur, ils sont nommés et démis par le Président. Les secteurs sont représentés par des conseillers élus qui, ensemble, forment le conseil communal sensé aviser le bourgmestre. Les cellules possèdent également un comité élu formé de cinq personnes, dirigé par un chef de cellule. Cette organisation administrative locale a, entre autres, un objectif de contrôle et de mobilisation. Le contrôle est notamment

assuré via une réglementation quant à l'enregistrement et le mouvement des gens. Ces derniers devaient demander une permission pour changer de lieu de résidence, un lieu également indiqué dans les cartes d'identité susmentionnée. La mobilisation de la population est destinée à construire l'infrastructure économique et à améliorer l'agriculture. Le parti exige donc une participation de la population au travail communautaire non-rémunéré, *umuganda*, une fois par semaine pour différents projets publics, construction de ponts ou de routes ou de terrasses pour combattre l'érosion, ... *Umuganda* est supervisé par un chef de quartier, en charge de dix foyers, qui a l'autorité de donner des amendes aux absents. (Desforges, 1999 : 38-39)

La crise économique et politique

À partir de la fin des années 80, le calme qui a jusqu'alors caractérisé le régime Habyarimana tire à sa fin. Une crise économique doublée d'une crise politique pointe à l'horizon. Du point de vue économique, il faut rappeler d'abord que le pays est basé sur une agriculture de subsistance. Entre 1986-89, le prix du café qui constitue à l'époque 75 % des exportations du pays connaît une chute de 50 % sur le marché international ce qui affecte négativement les revenus d'exportation du pays qui passe de 144 millions US\$ en 1985 à 30 millions en 1993. (Mamdani, 2001 : 147) et une augmentation du ratio de la dette du pays. En 1989, le sud et sud-ouest du pays connaissent une famine à la suite d'un épisode de sécheresse qui réduit les récoltes. La signature par le Rwanda d'un Programme d'ajustement structurel avec les institutions de Bretton Woods, exige notamment la dévaluation du franc rwandais et l'élimination des subventions aux agriculteurs. Cette dévaluation se traduit notamment en une baisse du prix réel du café offert à l'agriculteur. LE PIB réel du Rwanda chute de 5,7 % en 1989 et de respectivement 2 % et 8 % additionnel en 1990 et 1993. Le PIB par habitant chute de 40 % entre 1985 et 1989. Le déficit budgétaire augmente de 12 % du PIB en 1990 à 19 % en 1993. La limite formulée pour le PAS pour 1993 étant fixée à 5 %, la deuxième tranche du crédit d'ajustement structurel lui est ainsi refusée, le contrôle du déficit budgétaire étant une des mesures clés de l'accord d'ajustement structurel. La dette extérieure du Rwanda passe de 189 millions US\$ en 1980 à 941 millions US\$ en 1993. Les dépenses militaires quadruplent entre 1989-1992, passant de 1,9 % à 7,8 % du PIB étant donné le début de la guerre civile en 1990. (Mamdani, 2001 : 148)

Mais comme le note Mamdani, la crise économique que connaît le Rwanda est partagée par bien d'autres pays africains aussi sous ajustement structurel. C'est la crise politique interne qui distingue le Rwanda et explique les événements qui vont suivre dont la guerre de 1990 à la suite de l'invasion du Front patriotique rwandais (FPR) et le génocide de 1994. (Mamdani, 2001 :149)

Mis à part un coup raté en 1979 fomenté par des membres du camp Habyarimana en désaccord avec la redéfinition des Tutsi en termes ethnique et donc leur indigénisation et une tendance identifiée comme pro-Tutsi du régime (Mamdani, 2001 :149), l'arène politique ne connaît pas de tensions majeures jusqu'à la fin des années 80. À cette période, des critiques commencent à s'élever à l'intérieur du pays de la part d'intellectuels et de leaders politiques qui dénoncent la situation économique, la corruption et le favoritisme du régime. Ces critiques voient le jour à une époque où la communauté du développement adopte également un virage vers l'exigence de réformes politiques comme condition de réussites des réformes économiques prescrites pour faire advenir le développement. Au même moment, lors de la conférence de la Baule³⁸ en juin 1990, le président français Mitterrand insiste sur la nécessité de lier le développement, et conséquemment l'aide, à la démocratisation des pays. Il conseille à Habyarimana d'introduire un système multipartite. Il faut noter qu'à cette époque la France est un partenaire de développement privilégié du Rwanda (Prunier, 1995 : 89-90). Alors qu'en janvier 1989, le président Habyarimana n'envisage toute réforme que dans le cadre du système à parti unique, il propose en juillet 1990, la création d'une commission nationale à ce sujet, la *Commission Nationale de synthèse*, se disant ouvert à la séparation du parti et de l'État et potentiellement au multipartisme. La Commission a deux ans pour proposer des recommandations quant à une nouvelle charte démocratique nationale. (Prunier, 1995 : 89-90; Mamdani, 2001 : 153) En dépit de cette annonce, le mois suivant, en août 1990, trente-trois intellectuels signent une déclaration affirmant qu'aucune étude n'est nécessaire, exigeant une démocratisation immédiate et un retour au multipartisme. Alors que Habyarimana vient de nommer les membres de la dite commission, le Front patriotique rwandais (FPR) attaque le Rwanda le

³⁸ 16^e conférence des chefs d'État d'Afrique et de France.

1^{er} octobre 1990. Le FPR est principalement formé par les réfugiés Tutsi. (Desforges, 1999 : 41)

L'attaque du FPR a entre autres pour effet d'accélérer ce processus de réformes même si comme le souligne Mamdani le coup d'envoi de celui-ci précède l'attaque du FPR. S'adressant aux parlementaires en novembre 1990, un mois après l'attaque, le président souligne son soutien à l'établissement du multipartisme exigeant que la Commission propose une charte de démocratisation non pas dans le délai initial de deux ans mais au plus tard à la fin de l'année 1990. L'ébauche de la charte est produite en décembre et propose le multipartisme. Cette ébauche est approuvée en juin 1991, après six mois de discussions publiques, et devient, ainsi, Constitution en vigueur. Dès la ré-autorisation du multipartisme, quatre partis d'opposition nouvellement créés, le MDR, le PSD, le PL, le PDC, forment une coalition avec pour objectif de mettre un terme au gouvernement unipartite. Le principal parti d'opposition, le Mouvement Démocratique Républicain (MDR) se présente en successeur du MDR-PARMEHUTU de la 1^{ère} République mais en version remaniée. L'élimination de PARMEHUTU dans son nom vise à s'éloigner de son étiquette anti-Tutsi d'antan alors que la préservation du MDR conserve son affiliation régionale au centre du pays et son opposition à celle nordique du MRND, parti au pouvoir. Rivalisant avec le MDR, le Parti Social Démocrate (PSD) est un parti de centre-gauche qui tente d'attirer dans ses rangs les intellectuels et la classe éduquée autant Hutu que Tutsi alors que se joignent au Parti Libéral (PL) principalement des Tutsi ou les personnes issues de mariages mixtes. Le Parti Démocrate Chrétien est le moins important des quatre partis d'opposition qui peine à établir sa crédibilité étant donné les relations de connivence entre l'Église et le parti unique. Le MRND change également de nom devenant non plus le Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement mais pour le Développement et la Démocratie (MRNDD). Cette période voit aussi une ouverture quant à la liberté de presse avec une circulation d'une dizaine de journaux, critique du régime en place. (Mamdani, 2001 : 154)

Dans ce même discours de novembre 1990, peu après l'attaque du FPR, le président reconnaît aussi le droit des réfugiés à revenir au pays, tranchant avec la position précédente du régime. En effet, en 1986, le régime avait avancé la surpopulation du pays trop exigü donc pour

permettre un retour des réfugiés. Il est ici nécessaire de remettre en contexte ce changement de position en faisant le point sur cette question des réfugiés en ce que cela permet de situer cette attaque du FPR.

La problématique des réfugiés Tutsi

On se rappellera ici que les persécutions politiques contre les Tutsi entre 1959 et 73 mènent à leur exil en trois vagues successives. Alors que la première vague est principalement constituée par l'élite Tutsi qui vient de perdre le pouvoir à la suite de la Révolution de 1959, la deuxième est le résultat de la répression tous azimuts contre les Tutsi en réponse aux attaques armées d'une frange de ces premiers réfugiés, les soi-disant *Inyenzi* (cancrelats), qui tentent de restaurer leur pouvoir nouvellement perdu. La troisième vague, celle de 1972-73 durant la 1^{ère} République, tient de la crise politique durant laquelle les Tutsi sont expulsés des lieux d'enseignement et d'emploi. En 1964, ces réfugiés Tutsi s'élèvent à 336 000. En 1990, leur nombre se situe entre 500 000 et 700 000³⁹ personnes principalement installées dans les pays limitrophes, Burundi, Ouganda, Tanzanie et Zaïre (actuel République démocratique du Congo). Une partie vit également en Europe et en Amérique du Nord. Leur situation est généralement précaire dans les pays limitrophes d'exil ne jouissant que de peu de droits et de garanties à l'exception de la Tanzanie qui a favorisé leur intégration au sein de sa population. (Desforges, 1999 : 41) À certains moments, le Zaïre leur permet la naturalisation. Les réfugiés vivant en Europe et en Amérique du Nord vont, en général, avoir droit à la naturalisation. Karabayanga et Kagabo précisent toutefois que dans les années 60-80⁴⁰, de façon générale, les réfugiés sont traités sans hostilité, une période qu'ils qualifient de reclassement socio-économique pour ces réfugiés. C'est surtout à partir des années 80, que les réfugiés rwandais

³⁹ Il faut aussi noter que ces chiffres n'incluent pas les autres descendants rwandais qui ont migré, principalement pour des raisons économiques, dans les pays limitrophes, Ouganda et Zaïre, au début du 20^e siècle. Ils représentent donc exclusivement les Tutsi qui ont fui le Rwanda à la suite des persécutions politiques entre 1959 et 1973 et leurs enfants et qui s'identifient toujours comme réfugiés en 1990. (Prunier, 1995 : 63). Aussi pour une discussion quant au débat entourant le nombre exact de ces réfugiés Tutsi, voir Prunier, 1995 : 61-64.

⁴⁰ « Le contexte de l'époque s'y prêtait : « [...] une Afrique rêveuse de lendemains enchanteurs que promettaient les indépendances et le projet du panafricanisme, mais surtout ouverte à des compétences qui lui faisaient cruellement défaut. L'élite rwandaise exilée présentait la double caractéristique de compter en son sein des cadres relativement bien formés [...] et d'avoir combattu le colonialisme. » (Karabayanga et Kagabo, 1995 : 68)

commencent à devenir la cible des politiques dans leurs pays d'accueil⁴¹ en réponse souvent aux tensions internes à ces pays. (Karabayanga et Kagabo, 1995 : 68, 69, 74-78)

Au-delà des tentatives de retour armé des *Inyenzi* qui ne portent pas fruit et cessent vers la fin des années 60, la question du retour de ces réfugiés au Rwanda reste une constante durant la 1^{ère} et la 2^{ème} République. Si le régime de la 1^{ère} République (62-73) se dit à plusieurs occasions ouvert à leur retour, celui-ci ne se matérialisera pas étant donné, d'une part, les diverses tentatives d'incursions armées et, d'autre part, le fait que les réfugiés ne sont pas convaincus du changement de perception du gouvernement à leur égard. En 1966, le régime interdit aux réfugiés de réclamer leurs biens (Jyoni wa Karega, 2011 : 471) et la nouvelle vague d'exil de 1972-73 calme toute velléité de retour. Si l'approche de la 2^{ème} République (73-94) change avec son ethnicisation des Tutsi et donc leur indigénisation, elle ne s'applique qu'aux Tutsi de l'intérieur, la volonté de réconciliation exprimée ne s'étendant pas aux Tutsi réfugiés de la diaspora. En 1975, le président annonce d'ailleurs que les biens laissés par les réfugiés Tutsi sont dorénavant propriété du gouvernement (Jyoni wa Karega, 2011 : 471) et en 1986, le régime Habyarimana déclare que le pays est surpeuplé et que donc faute de place, le retour des réfugiés est impossible. (Desforges, 1999 : 42). Selon Mamdani :

This created, for the first time, a group that was from the region but not of the region, which was part of the region but without belonging to any particular part of it. The distinctive feature of the Rwandan Tutsi diaspora was that its members were ethnic strangers everywhere; they had no ethnic home. As a group, they had nothing to lose, not even a home. (Mamdani, 2001 : 156)

Pour lui ceci est un trait distinctif du Rwanda par rapport aux autres pays de la région et un échec de la seconde République qui n'a pas su réintégrer cette diaspora Tutsi à la communauté politique rwandaise.

All these states were organized more or less along the model of cultural pluralism, whose units were called ethnicities in Africa but nations elsewhere. This model presumed that, no matter how dispersed, every ethnicity would have

⁴¹ Pour une présentation de la situation des réfugiés dans les différents pays limitrophes et les politiques à leur égard voir Reed C. W. (1996). "Exile, Reform and the Rise of the Rwandan Patriotic Front" in *The Journal of Modern African Studies*, Vol 34, no 3 : 482-482

an ethnic home somewhere in the region. That home was not only to be seen as the source of dispersal in the past but also a point of return any time in the future. At the minimum, the existence of the home was said to provide a fallback in times of crisis. Even if this return never happened, its very possibility – the very assurance that everyone had a home, no matter how remote – ensured that no one was orphaned in times of crisis. (Mamdani, 2001 : 155)

Pour Mamdani si l'attaque du FPR, formé par ces réfugiés rwandais, peut être lue comme une critique externe au régime Habyarimana parallèle à la critique interne en cours à partir de la fin des années 80, ses racines sont beaucoup plus profondes.

It expressed the agony and the predicament, the impossible situation, of those without a political home in postcolonial Africa. (Mamdani, 2001 : 157)

Situer l'attaque du FPR d'Octobre 1990 et saisir sa critique suppose, selon lui, de ne pas limiter le regard à l'évolution de la situation politique interne du Rwanda mais de le faire également porter sur celle de la région, et plus particulièrement de l'Ouganda. Si l'expansion d'une diaspora politique rwandaise tient des développements politiques internes au Rwanda, leur organisation comme groupe armé et l'invasion de 1990 relève plutôt des développements internes à l'Ouganda (Mamdani, 2001 : 157, 160)⁴²

Entre 50 000 et 70 000 Rwandais Tutsi fuient vers l'Ouganda entre 59 et 64 et sont en 90 environ 200 000 bien que seul 80 000 d'entre eux sont enregistrés comme réfugiés auprès du HCR (Mamdani, 2001 : 164). Ces réfugiés constituent une partie de la communauté Banyarwanda vivant en Ouganda qui s'élève en 90 à 1,3 millions d'une population de 18 millions. Cette communauté de kinyarwandaphones forme la 6^{ème} plus grande ethnie en Ouganda. Si une telle communauté Banyarwanda existe en Ouganda c'est que bien avant l'exil des réfugiés Tutsi des années 60, des migrants rwandais, principalement des paysans Hutu, traversent la frontière ougandaise attirés à la fois par les opportunités d'emploi et la possibilité d'éviter le durcissement du travail forcé au Rwanda. Quelques 'petits' Tutsi migrent, d'abord, à la même époque pour travailler comme bergers et, ensuite, dans les années 50 dans les mines de cuivres et les plantations de cannes. Mais il y a aussi des Ougandais Banyarwanda, ceux qui

⁴² La section qui suit est une synthèse de la perspective de Mamdani dans son 5^{ème} chapitre : The politics of indigeneity in Uganda : Background to the RPF Invasion. Mamdani, 2001 : 159-184.

se sont retrouvés faisant partie de l'Ouganda avec la définition des frontières entendues entre les pays colonisateurs, l'Allemagne et l'Angleterre. Si les deux premiers groupes, les migrants économiques, principalement des Hutu, et les nationaux Banyarwanda Ougandais, vivent dans la société locale et finissent par s'assimiler à la population, le sort des réfugiés politiques, presque tous Tutsi, est différent. Placés dans des camps à leur arrivée en Ouganda, ils sont, ainsi, séparés et donc distingués de la population locale. Mamdani note que de tous les réfugiés rwandais installés dans les divers pays limitrophes, le sort de ceux qui sont en Ouganda est le plus difficile. Tel que mentionné précédemment alors que la Tanzanie favorise leur intégration à sa population et que le Zaïre leur permet, par moment, d'acquérir la citoyenneté, les gouvernements ougandais successifs ne leur reconnaîtront jamais la nationalité ougandaise et leurs enfants nés en exil seront également considérés comme des réfugiés.

Mamdani souligne que cette position anti-réfugiés des gouvernements successifs accompagnés de préjugés à leurs égards par la population fait émerger une conscience de réfugiés rwandais, ce qui explique aussi une identification comme Rwandais et non comme Tutsi. Contrairement à la première génération qui est celle, principalement, installées dans les camps, les plus jeunes qui ont profité des bourses d'études du HCR s'instruisent et se retrouvent dans les villes ougandaises où ils commencent à travailler et à, ainsi, former une élite. Ceci non seulement contribue à les distinguer davantage des autres Rwandais (les migrants et les nationaux) et à nourrir un certain ressentiment de la population locale face à ce qui est considéré comme un traitement préférentiel, la possibilité de bourses étant vue comme l'accès à une vie meilleure. En dépit de leur réussite progressive au sein de la société, l'étiquette et la stigmatisation sociale de 'réfugiés' ne les quittent pas. C'est sur cette toile de fond qu'en 1980, cette communauté d'exilés rwandais forme à Kampala en 1980 la première organisation politique des réfugiés en Ouganda, l'*Alliance Rwandaise pour l'Unité Nationale* (ARUN), une organisation d'intellectuels de cette communauté tournée vers le débat et la représentation, qui, entre autres questions, discute ouvertement de celle du retour des réfugiés au Rwanda. Il faut noter qu'avec l'arrêt des incursions armées des années 60 et qu'au fur et à mesure que la possibilité du retour au Rwanda s'éteint, les jeunes réfugiés rwandais créent dans leur divers pays d'accueil des groupes culturels et des clubs sociaux pour leur permettre de rester en

contact. (Prunier, 1995 : 65-66) Si l'ARUN ne diffère pas significativement de ces autres groupes, elle va rapidement devoir faire face à l'évolution de la situation interne dans l'Ouganda postcolonial alors que la question de l'indigénéité devient un enjeu central.

Face à cette question de l'indigénéité et l'enjeu qui la sous-tend de légitimité et de droits, la réponse donnée par le premier gouvernement Obote est d'établir une distinction entre les nationaux et les immigrants/réfugiés. Les premiers sont les indigènes, les ayants droit, les seconds des non-indigènes, des intrus devant donc être surveillés afin d'éviter leur tentative d'intégration à l'espace politique sous couvert d'être des nationaux. Diverses mesures vont être mises en place par le gouvernement dont une loi, *Control for Alien Refugees Act*, afin d'assurer un contrôle tous azimuts des immigrants/réfugiés. Vu la composition de la communauté Banyarwanda de nationaux Banyarwanda, de migrants et de réfugiés, celle-ci sera particulièrement visée, les migrants et les réfugiés étant considérés comme susceptibles de se faire passer pour des nationaux et les nationaux pouvant être rejetés comme migrants ou réfugiés. Alors qu'Obote revient au pouvoir au début des années 80 après le règne d'Idi Amin, les Rwandais se retrouvent dans son collimateur, pour deux raisons notamment. D'abord, comme la plupart des autres minorités en Ouganda éprouvées par les mesures anti-immigrants du premier régime d'Obote, une partie des Banyarwanda, soulagée de sa destitution à la suite du coup d'état d'Idi Amin, intègrent les services de ce dernier. Ensuite, alors que Museveni rentre en guérilla pour défaire le deuxième régime d'Obote, d'autres Banyarwanda joignent les rangs de sa *National Resistance Army* (NRA). En 1982, des répressions sont organisées contre les Banyarwanda autant réfugiés que nationaux dans l'ouest du pays, leurs maisons sont mises à sacs et brûlées, leurs terres et troupeaux confisqués. Alors qu'environ 40 000 de ces réfugiés expulsés se dirigent vers le Rwanda, ils sont repoussés par les autorités rwandaises vers la frontière qui est ensuite fermée. Le Rwanda déclare qu'il ne peut réinstaller que 4 000 d'entre eux qu'il reconnaît comme ayant droit à la nationalité rwandaise. L'Ouganda dit ne pouvoir en reprendre que 1 000. Les autres vont se retrouver confinés dans les camps à la frontière. Les plus vieux resteront dans ces camps alors que les plus jeunes font le choix de se joindre à la guérilla de la NRA. Sous la pression internationale, le Rwanda et l'Ouganda parviennent à un

accord en 1983, le Rwanda acceptant de réinstaller plus de 30 000⁴³ de ces réfugiés et l'Ouganda d'ouvrir un camp additionnel afin de diminuer la surpopulation des anciens camps. Les représailles contre les réfugiés vont se répéter à quelques reprises entre 82 et 85 se répandant dans les autres parties de l'Ouganda. Elles constitueront un des moyens pour le régime de réagir à l'expansion de la guérilla. À chaque représaille, un bon nombre des jeunes réfugiés persécutés augmentent les rangs de la guérilla. À la prise de pouvoir de la NRA en janvier 1985, les réfugiés Banyarwanda constituent un quart de ses effectifs.

L'accession au pouvoir de Museveni et de la NRA se traduit en un changement de la position officielle quant à la question des réfugiés Banyarwanda. Leur contribution à la guérilla leur vaut un certain capital de sympathies et une acceptation sociale. En juillet 1986, le président Museveni change la politique précédente d'une citoyenneté par descendance en déclarant que les Banyarwanda ayant résidé plus de dix ans en Ouganda aurait automatiquement droit à la citoyenneté ougandaise. Ceci inclut les réfugiés de 1959 à 1964. La reconnaissance du rôle joué par les Banyarwanda réfugiés dans la guérilla se lit aussi dans les postes de leadership au sein de la NRA que plusieurs d'entre eux occupent. On peut noter notamment le Major-général Fred Rwigema qui occupe le poste de commandant en chef adjoint et vice-ministre de la Défense et Paul Kagame, celui de chef du renseignement. Aussi, pendant sa période de guérilla, la NRA avait préféré à la distinction indigène/non-indigène qui délimitait la communauté politique ougandaise, celle de résident/non-résident. Confiant que le changement de politique mènerait à la naturalisation de ses anciens réfugiés, le régime Habyarimana au Rwanda assouplit sa position quant au retour des réfugiés permettant à ceux qui le souhaiteraient individuellement et ont les moyens de se prendre en charge de revenir. La donne allait progressivement changer, la distinction citoyens/réfugiés devenir à nouveau réalité.

La présence des réfugiés Banyarwanda au sein de l'armée et leur influence commencent à irriter les opposants de Museveni avec qui celui-ci est en négociations. Ces réfugiés sont aussi de plus en plus nombreux dans la sphère économique ce qui dérange les Baganda, traditionnel

⁴³ Mamdani précise que le nombre de réfugiés que le Rwanda aura fini par réinstaller n'est pas clair dans la mesure où 30 000 des réfugiés expulsés en 1982 sont renvoyés dans les zones contrôlées par la NRA.

homme d'affaires en Ouganda. (Prunier, 1995 : 72) Comme le note Prunier la présence des Banyarwanda dans le régime Museveni commence à devenir une responsabilité plutôt qu'un atout. (Prunier, 1995) Les promotions vont commencer à être bloquées, l'origine commence à avoir préséance sur la résidence ou tout autre facteur dans leur octroi. L'approche de la NRA du temps de la guérilla privilégiant une distinction résidents/non-résidents s'effrite progressivement. Les promesses de naturalisation en masse ne sont pas tenues. Rwigema qui de chef d'état-major adjoint avait été transféré à un poste plus cérémonial de vice-ministre de la défense est démis de ses fonctions en 1988 sur ordre du président. Cette évolution sera vécue par les officiers et les soldats Banyarwanda au sein de la NRA qui avaient cru en sa capacité de finalement les intégrer à la société (Prunier, 1995) comme une trahison par leurs anciens compagnons d'armes. Le Front patriotique rwandais (FPR) naîtra de cette situation. Le septième congrès de l'Alliance Rwandaise pour l'Unité Nationale (ARUN), l'organisation politique qui avait été créée en 1980 par les réfugiés en Ouganda, à Kampala en 1987 verra sa transformation en FPR. Le FPR⁴⁴ se veut constituer une base plus large au-delà de la tendance idéologiquement à gauche et anti-monarchique qui avait caractérisée l'ARUN. Il faut noter, comme le précise Reed, que l'ARUN avait déjà néanmoins mandaté son bureau politique dès son congrès de 1985 à développer une stratégie d'expansion. Le bureau développera également un agenda en huit points qui serait acceptable pour la plupart des partisans, agenda qui sera présenté et adopté au même congrès de 1987. Les principaux points sont la démocratie, l'état de droit, le droit à l'équité, unité nationale et le droit de retour des réfugiés, une politique étrangère progressiste et une économie auto-suffisante. Tenant compte de la dispersion des réfugiés dans différents pays, la centralisation de la prise de décision par un comité exécutif est réformée. Les branches dans les différents pays seront dorénavant autonomes dans leurs activités, et ce, dans le cadre du programme en huit points. Les leaders des cellules, des branches jusqu'aux régions doivent être élus démocratiquement au sein de leurs structures respectives. Le Congrès est constitué des présidents de toutes les régions et de représentants de différentes professions et autres groupes d'intérêt. Le Congrès nommerait le

⁴⁴ Pour un historique plus détaillé de la naissance du FPR et sa raison-d'être, voir Prunier, G. (1993). « Éléments pour une histoire du Front Patriote Rwandais », *Politique Africaine* 5, pp. 121-138; Karabayanga, T. et Kagabo, J. (1995). « Les réfugiés : de l'exil au retour armé », *Les Temps modernes*, Paris, juillet-août, n°583, pp. 63-90.

Comité exécutif et les diverses commissions de travail. Le bureau politique qui comprenait le comité exécutif, les présidents des régions, prendrait les décisions importantes lorsque le congrès ne siégerait pas. Un code de conduite est également adopté régissant le comportement des membres et du leadership du FPR. (Reed, 1996 : 485-486) Le FPR cristallise deux points consensuels : que le leadership de la lutte des réfugiés est issu des Banyarwanda de la NRA et que le retour au Rwanda ne pouvait être qu'armé. Toutefois dans la communauté réfugiée plus large, aucune entente quant à l'avenir des réfugiés, entre le retour ou la naturalisation, n'est arrêtée. La conférence des exilés qui se tient à Washington en 1988 privilégiera l'option de la naturalisation dans les pays d'accueil et le retour pour ceux qui le désirent via des négociations pacifiques. Une autre crise politique qui éclate en Ouganda en 1990 signe un changement de cap.

En août 1990, un soulèvement des squatters⁴⁵ contre les propriétaires de ranch dans le sud de l'Ouganda ramène l'enjeu de l'indigénéité au centre des débats politiques. Les squatters-sans terre se révoltent contre l'augmentation incessante par les propriétaires des frais de pâturage sur leurs ranchs. Ces ranchs se forment durant la période post-indépendance alors que les prairies qui étaient terres publiques durant la période coloniale sont redistribuées par les gouvernements à des éventuels exploitants de ranchs. En bénéficie des hommes d'affaires, des bureaucrates, des militaires, des politiciens qui ne résident donc pas sur les lieux. Une commission mise en place pour étudier la question recommande que le gouvernement se réapproprie plus d'un quart des ranchs et les réalloue aux squatters et que près d'un autre quart soit repris par le gouvernement s'ils ne sont pas développés endéans d'un an. La décision va être interprétée comme faisant partie d'un agenda du gouvernement de la NRA de déposséder les propriétaires de ranchs au profit des squatters et mène à un conflit ouvert entre propriétaires et squatters. Il faut noter que les squatters, autant Ougandais que réfugiés, représente une base sociale importante pour la NRA. Ils ont constitué durant la guérilla une source importante de recrutements pour la NRA et si certains d'entre eux retournent à leur

⁴⁵ “An anomaly in the arrangement was that while cultivators on the land were guaranteed compensation, pastoralists were not pledged similar treatment since they were not deemed to own property that justified compensation. Deemed squatters, the pastoralists were a mixed lot who had been drawn to these grasslands at different historical periods in different circumstances” Mamadani, 2001 : 176.

communauté pastorale après la guérilla, d'autres restent dans l'armée et sont donc des alliés. Sur environ 200 000 squatters, à peu près 80 000 sont les réfugiés. Dans leur offensive politique face à cette recommandation, les propriétaires de ranchs accusent le gouvernement de privilégier les gens de l'ethnie du président et leurs cousins Banyarwanda. Le débat lors d'une session parlementaire spéciale de trois jours présidée par le président Museveni dans le contexte de ce soulèvement tourne autour de la question des droits et de ceux à qui bénéficiera cette redistribution des ranchs. Au lobby pro-propriétaires se joint d'autres qui veulent s'assurer que les non-indigènes soient exclus de cette restructuration des ranchs. Les réfugiés Banyarwanda sont ciblés comme potentiel bénéficiaires de cette restructuration ce que ce lobby veut prévenir se disant ne pas être contre une redistribution des terres aux Ougandais. En centrant sa préoccupation sur celle des droits et des potentiels bénéficiaires de cette redistribution, l'opposition parvient à ramener au centre du débat la question de l'indigénité et à entamer la cohésion du gouvernement. Tout le leadership politique et militaire de la NRA sera donc entraîné dans cette crise accusé par l'opposition de soutenir une politique gouvernementale sur les ranchs qui est instrumentalisée pour servir les intérêts des réfugiés Banyarwanda. Face à cette campagne, Museveni finit par faire des concessions acceptant durant la session parlementaire qu'il soit précisé que seuls les Ougandais bénéficieront de la restructuration des ranchs. Mamdani souligne que cette concession contribuera à établir à nouveau et à renforcer le lien entre citoyenneté et indigénité et, partant, à redéfinir les réfugiés Banyarwanda qui étaient la cible comme des non-indigènes, non-ougandais donc non-citoyens, ce qui inclut autant les réfugiés d'origine que leurs descendants. Cette redéfinition comme non-citoyens et donc réfugiés non seulement inclut autant les réfugiés de première génération que leurs descendants mais a également pour résultat de les exclure, à nouveau, des droits des citoyens dans l'ordre politique post-guérilla. De plus, une décision précédente du parlement avait exigé l'identification des non-citoyens et leur retrait de l'armée, une purge qui s'étendra à d'autres organes de l'État. Mamdani précise que cette purge aurait notamment pour effet de mettre en lumière le sort commun de deux groupes de réfugiés autrement distincts : le leadership réfugié de la guérilla et les squatters réfugiés qui sont tous les deux expulsés du nouvel État. La tournure des débats sur la révolte des squatters et leur conclusion aura pour conséquence de renverser le positionnement initial au sein de la communauté réfugiée en faveur d'une naturalisation dans les pays d'accueil au profit d'un retour armé au Rwanda.

L'attaque du Rwanda par le FPR en Octobre 1990 constitue ce retour armé. Ainsi, Mamdani conclut que lorsque le FPR envahit le Rwanda en 1990, cela ne constitue pas uniquement une invasion armée du Rwanda mais un rapatriement armé des réfugiés de l'Ouganda.

Certains auteurs expliquent autrement l'attaque d'octobre 1990 du FPR. Si Prunier indique que le passage à l'acte hâtif du FPR avec l'attaque armée découle notamment de la pression que ces réfugiés subissent en Ouganda, la « forge ougandaise avait trempé de manière terrible la résolution de ses membres » (Prunier, 1993 : 136), cette attaque vise à devancer les développements à l'interne au Rwanda alors qu'un groupe d'intellectuels exige une démocratisation rapide et que le président propose une commission d'étude à cet effet. Aussi, sous la pression des bailleurs et du HCR et au vu de ces développements internes, le régime commence à assouplir sa position sur la question du retour des réfugiés. Face à ces développements, le FPR aurait eu peur que s'ils attendaient trop, leurs arguments principaux une lutte armée contre une dictature monolithique, pour la démocratie donc et pour le droit des réfugiés au retour ne deviennent caduques. (Prunier, 1993 : 130) D'autres comme Catherine et David Newbury l'interprètent, d'une part, comme offrant aux réfugiés la possibilité de fuir la discrimination à laquelle ils font face en Ouganda mais voit, d'autre part, aussi dans le moment de l'attaque, une volonté pour le FPR de garder sa position de force morale alors qu'une certaine ouverture en termes de libéralisation politique et d'une résolution de la question des réfugiés s'annonce.⁴⁶ Mamdani souligne :

Though none of them grasp the significance of the squatter uprising and its consequences, a number of commentators have understood that the RPF invasion was not a response to developments internal to Rwanda. Yet, without an understanding of the social dynamics shaping refugee options within Uganda, and with an exclusive focus on the individual dilemmas of leading personalities in the RPF, such accounts tend to present the invasion as no more than an initiative (or conspiracy, depending on the point of view of the author) of individuals. (Mamdani, 2001 : 327)

Quant à la naissance même du FPR, Karabayanga et Kagabo avancent qu'il serait erroné de la situer uniquement dans le sillage de Museveni, son histoire devant surtout être située aussi

⁴⁶ Cité dans Mamdani, 2001 : 327, note 71.

dans la solidarité politique et historique qui unit les diverses communautés de réfugiés établies dans les pays limitrophes, en Europe et en Amérique du Nord. (Karabayanga et Kagabo, 1995 : 90)

La guerre civile et le génocide de 1994

Le 1^{er} octobre 1990, le FPR envahit le Rwanda à partir de l'Ouganda. Dans la nuit du 30 septembre 1990, 4 000 hommes désertent la NRA ougandaise, sous le commandement en chef de Fred Rwigema, ancien chef d'état-major adjoint de la NRA, emportant également du matériel léger. (Prunier, 1993 : 132). Les premiers mois de l'invasion sont un échec pour le FPR qui, en l'espace de deux mois, subit une perte considérable d'hommes et de son haut commandement, trois de ses principaux commandants, dont Rwigema, ayant été tués. Paul Kagame, actuel président du Rwanda, interrompt une formation militaire aux États-Unis où il avait été envoyé en tant qu'officier de la NRA pour reprendre le commandement du FPR. Il faut noter que quelques jours après l'attaque du FPR, dans la nuit du 4 au 5 octobre, des tirs résonnent dans la capitale Kigali pendant plusieurs heures. Le lendemain, le gouvernement déclare que la capitale a été attaquée par des agents infiltrés du FPR qui ont, toutefois, été repoussés par l'armée rwandaise. Sous prétexte d'assurer la sécurité du pays, le gouvernement procède à des arrestations massives dans Kigali et d'autres villes du pays. Environ 13 000 personnes seront détenues pendant plusieurs mois sans inculpation, majoritairement des Tutsi étiquetés comme complices de l'intérieur du FPR mais aussi des Hutu opposants⁴⁷ au régime Habyarimana. Cet épisode de tirs qui par la suite sera identifié comme une mise en scène orchestrée par le gouvernement lui permet aussi de solliciter l'aide des pays amis invoquant la nécessité de repousser l'ennemi. La France, la Belgique et le Zaïre envoient des troupes.⁴⁸ Avec l'aide de ce renfort, les Forces Armées Rwandaises (FAR) parviennent, dès les premiers mois, à repousser le FPR près de la frontière ougandaise. (Desforges, 1999 : 42-43)

⁴⁷ “Unwilling to wait for the scapegoating of the Tutsi to produce solidarity among the Hutu, they sought to hasten the effect by imprisoning Hutu opponents, hoping to silence and perhaps even eliminate some while at the same time intimidating others into rallying to the president.” (Desforges, 1999 : 43)

⁴⁸ “The Belgian forces stayed only a month and the Zairian soldiers were sent home for indiscipline, but the French soldiers remained to become a solid support for the Rwandan army and the Habyarimana regime.” (Desforges, 1999 : 43)

La réaction initiale du gouvernement tel que susmentionnée donne le ton du climat politique qui marque les quatre ans que dure la guerre (1990-1994). La stratégie du gouvernement Habyarimana face à l'attaque du FPR sera donc de mobiliser les Rwandais contre un ennemi commun : le FPR et donc les Tutsi. Desforbes souligne que dans la propagande à cet effet qui va suivre, aucune distinction n'est faite entre le groupe politique, FPR et le groupe ethnique, Tutsi. (Desforbes, 1999 : 50) Autant à l'international qu'à l'interne, le gouvernement explique l'attaque du FPR comme mue par une volonté Tutsi d'inverser l'histoire agitant devant la population le spectre d'un retour au travail forcé et à la servitude féodale du temps de la monarchie Tutsi. Cette explication officielle vient faire écho à une perception par bon nombre à l'intérieur qu'une victoire du FPR signifierait effectivement un retour de la domination Tutsi. Comme le note Mamdani, c'est ainsi que ressurgit une tendance *Hutu power* dont l'idéologie reprend les thèses coloniales des Tutsi comme race étrangère au Rwanda ne constituant donc pas un groupe ethnique indigène, ce qui jusqu'alors avait été la position de la 2^{ème} République. Alors que la guerre perdure et finit par faire partie du quotidien, le gouvernement continuera à l'expliquer comme nécessaire afin de contenir la menace du retour d'un *Tutsi power*. Les Tutsi de l'intérieur vont se retrouver pris en otage face à cette version officielle qui les cible et à une propagande de la tendance *Hutu power* qui gagne du terrain, rappelant aux Hutu qu'ils constituent non pas une majorité mais la nation même face aux Tutsi, race étrangère. (Mamadani, 2001 : 189-191) Cette ligne extrémiste prend surtout de la vigueur avec le début des négociations de paix entre le gouvernement et le FPR de juillet 92 à août 93. Ainsi, entre 1990, au début de l'invasion du FPR, et 1993, des massacres périodiques des Tutsi sont organisés, des épisodes qui correspondent souvent à des moments clés dans l'évolution de la guerre et des négociations de paix. Durant cette période, environ 3 000 Tutsi seront tués. Si ces massacres sont principalement l'œuvre d'extrémistes du *Hutu power*, ils le sont avec la collaboration et l'aval de certains membres haut placés du gouvernement et de l'administration locale. (Mamadani, 2001 : 191-193) La principale cible est, certes, les Tutsi, tous identifiés comme ennemi numéro 1 mais aussi les Hutu opposants qui, systématiquement, deviennent des complices de ce qui est qualifié de *Tutsi power* mené par le FPR. Toute la population est, ainsi, appelée à être, en ces temps de guerre, vigilante face à l'ennemi et à le repousser. (Mamadani, 2001 : 194-195) Cette montée du *Hutu power* et de la propagande finira par toucher également les partis d'opposition nouvellement créés suite à l'autorisation

du multipartisme en 1991. Ces partis commencent à se scinder en factions plus modérée, ouverte au partage du pouvoir qui seront étiquetées pro-FPR et d'autres favorisant la ligne dure du *Hutu power*. Cette division sera d'autant plus renforcée à la suite de l'assassinat, le 20 octobre 1993, du premier président burundais Hutu, démocratiquement élu, Melchior Ndadaye, exécuté par une armée burundaise majoritairement Tutsi. Son exécution est reprise à Kigali comme témoignant de l'impossibilité de faire confiance aux Tutsi, ces derniers ne pouvant accepter un gouvernement dirigé par un Hutu. (Sellström et Wohlgemuth, 1997 : 46) Le renforcement de cette division sera aussi la conséquence d'une attaque du FPR le 8 février 1993 brisant le cessez-le-feu qui avait été convenu avec le gouvernement en juillet 1992. Si le FPR justifie notamment cette attaque comme une réponse aux massacres des Tutsi dans le Nord-Ouest du pays, cette reprise des combats aura pour conséquence de scinder les partis d'opposition.

On one side, even the most resolute and honest opponents of the regime began to fear that they had been naive and that, through their actions, they were running the risk of exchanging a Hutu military dictatorship for a Tutsi one. And on the other, both the genuine, basically unreconciled Tutsi-haters and the ambitious politicians who thought that there was new political mileage to be made out of the deliberate Tutsi-baiting moved to create a 'new opposition' which would be both anti-Habyarimana and anti-Tutsi. (Prunier, 1995 : 180)

Via cette manipulation politique des ethnies et leur polarisation orchestrée par les extrémistes au sein du régime, celui-ci installe un climat de peur et d'insécurité. La propagande ethnique est relayée par des médias. On notera le journal *Kangura* qui publie notamment les '10 commandements Hutu' leur interdisant d'entretenir des relations avec les Tutsi ou alors la *Radio Télévision Libres des Mille Collines*, radio privée créée en juillet 1993, dans le sillage de la signature des accords de paix d'Arusha. (Sellström et Wohlgemuth, 1997 : 46-48) Cette radio jouera également le rôle d'animateur de foules durant le génocide motivant la population à poursuivre le "travail", à savoir l'extermination des Tutsi.

Si le président Habyarimana refuse d'abord d'engager tout dialogue avec le FPR, il y est poussé à partir de 1992. En effet, sous la pression des nouveaux partis d'opposition à l'interne et de la communauté internationale, il est obligé de matérialiser les promesses de libéralisation

politique avec l'établissement d'un gouvernement de transition multipartite, dirigé par le président et un premier ministre issu du MDR, le principal parti d'opposition. Le gouvernement de transition inclura également les trois autres grands partis d'opposition, PSD, PL et PDC. Avec l'entrée au gouvernement de ces quatre grands partis d'opposition au sein du gouvernement, ces derniers forcent le président à négocier avec le FPR. Des négociations auront lieu en phase successive entre juin 1992 et août 1993. Un accord de cessez-le-feu est signé entre le FPR et le gouvernement en juillet 1992 et une série d'accords, portant notamment sur le partage du pouvoir et la création d'une nouvelle armée incluant le FPR, suivront en août. Ces accords successifs connus sous les Accords d'Arusha seront entérinés au complet en août 1993. (Desforges, 1999 : 48). Les Accords de paix prévoient notamment la mise en place d'un gouvernement de transition à base élargie, incluant le FPR, suivie d'élections après vingt-deux mois. Ce gouvernement devait être mis en place trente-sept jours après l'adoption des Accords. Cette mise en place sera continuellement retardée pour des raisons externes et internes. D'abord, les casques bleus onusiens formant la Mission des Nations Unies au Rwanda (MINUAR) qui devait encadrer cette transition n'arrive au Rwanda qu'à la fin octobre 1993, le déploiement de 2 500 hommes et leur mandat n'ayant finalement été approuvés par le Conseil de sécurité que le 5 octobre 1993 (résolution 872). Ensuite, le président reporte à trois reprises l'assermentation du gouvernement avançant que la division au sein des partis d'opposition ne permet pas la formation d'un gouvernement stable. (Sellström et Wohlgemuth, 1997 : 45-46) Il faut noter également, entretemps, la création par un groupe de Hutu, en mars 1992, à la veille des premières négociations avec le FPR, d'un autre parti d'opposition, la *Coalition pour la Défense de la République* (CDR) qui se veut défendre les intérêts des Hutu jugeant qu'aucun parti n'a pu faire de la sorte. Le CDR critique aussi fortement le président et son parti d'avoir fait trop de concessions aux partis d'opposition et au FPR. Mécontents de ne pas être représenté à Arusha, il reproche également au président d'avoir laissé les négociations entre les mains de l'opposition qui ne semble pas parler au nom du gouvernement. (Prunier, 1995 : 163) Desforges souligne qu'en dépit de ces critiques, ce parti collaborera régulièrement avec le MRND poussant les observateurs à penser que ce parti anti-tutsi n'existe finalement que pour exprimer les positions radicales que le MRND ne peut se permettre de défendre publiquement bien que siennes. (Desforges, 1999 : 44) Les Accords d'Arusha ne seront jamais mis en place jusqu'au génocide de 1994.

Quant au FPR, à chacune de ces avancées sur le terrain de la guerre, la population fuit toutes les zones qui tombent sous son contrôle militaire. Le nombre de déplacés internes se multiplie, de 80 000 déplacés environ en 1990, ceux-ci sont 350 000 en 1992 et 950 000 en février 1993. (Mamdani, 2001, 186-187) Le FPR ne pourra donc mobiliser la population comme dans toute guérilla pour le bénéfice de la lutte. Si la population fuit volontairement et parfois encouragée par l'administration locale, le FPR est vu par nombre d'entre eux comme une réincarnation des structures de pouvoir d'avant la révolution, de la monarchie donc. Certains observateurs avancent que les déplacements de la population sont, toutefois, également encouragés par le FPR voulant éviter des infiltrés mais aussi dans l'espoir que la hausse du nombre de déplacés exercera une pression sur le régime Habyarimana qui acceptera de négocier. (Mamdani, 2001, 187) Bien que Desforges note des abus en termes de droits humains de la part du FPR, signalés par la Commission Internationale d'Enquête sur les Violations des Droits de l'Homme au Rwanda, lors de son enquête au Rwanda en janvier 1993, elle souligne, toutefois, que cette partie du rapport n'attirera pas tant l'attention étant donné que le FPR ne contrôle qu'environ 3000 personnes. (Desforges, 1999 : 74) Le FPR mènera les négociations « dans l'esprit des « négociations révolutionnaires » chères à Mao-Tse-Toung ». (Prunier, 1993 : 136) Elles constituent pour lui « un moyen de propagande, un signe de bonne volonté vis-à-vis des Occidentaux, un processus d'acquisition de « positions » sur une échelle politique et un moyen de se reposer entre les combats. » (Prunier, 1993 : 136)

L'attentat à la roquette contre l'avion du président Habyarimana à son retour d'une réunion à Dar-es-Salaam en Tanzanie avec ses homologues de la sous-région, qui porte notamment sur la mise en œuvre continuellement reportée des Accords d'Arusha déclenche le génocide d'avril 1994 qui durera trois mois. Si les auteurs de cet attentat restent jusqu'à ce jour l'objet de controverses incessantes, la mort du président rwandais est suivie d'une violence qui déferle sur tout le pays. Immédiatement après l'attentat contre le président, des barrières tenues par les milices du MRND, *Interhamwe*⁴⁹, sont établies dans tout le pays, un couvre-feu national décrété. En moins de 36 heures après l'assassinat du président, la garde présidentielle élimine ceux qui sont identifiés comme des 'cibles prioritaires' : politiciens, journalistes,

⁴⁹ Le mot signifie en kinyarwanda ceux qui luttent ou attaquent ensemble.

activistes, les principaux opposants au régime. Le leadership des partis d'opposition est rapidement ciblé, la première ministre de l'époque issue du parti d'opposition MDR est assassinée le même soir avec les 10 paramilitaires belges qui assurent sa protection. Suivent les opposants civils hutu comme tutsi, et, dès le 7 avril, le massacre des Tutsi à grande échelle. (Prunier, 1995 : 242-243; Sellström et Wohlgemuth, 1997 : 51) Le 9 avril 1994, un gouvernement de transition est décrété à Kigali basé sur le MRND et les membres des autres factions qui l'avaient appuyé. Ce nouveau gouvernement n'interviendra pas pour arrêter les massacres, les minimisant plutôt. (Sellström et Wohlgemuth, 1997 : 52) Il imputera la crise au FPR qui aurait violé le cessez-le-feu. Il faut noter que le FPR a repris les combats dès le 8 avril.

Le génocide qui durera 100 jours est organisé, comme le précise Prunier, par une clique appartenant à l'élite politique, militaire et économique du régime qui en raison de motivations idéologiques, celle d'une domination Hutu radicale au Rwanda, et matérielles avaient décidé de conserver le pouvoir. Les tueurs sont principalement la garde présidentielle, les milices *Interhamwe* and *Impuzamugambi*⁵⁰, respectivement du MRND et du CDR. Les tueurs sont contrôlés et orientés par les fonctionnaires au sein de la fonction publique et au niveau local, les préfets, bourgmestres et conseillers. Ceux-ci reçoivent les ordres de Kigali et mobilisent la gendarmerie et les milices et somment la population à participer tout en appelant en cas de résistance des victimes, les forces armées en renfort. (Prunier, 1995 : 241-243)

La réaction de la communauté internationale face aux massacres en sera une de retrait. Le 9 et le 10 avril, la France et la Belgique respectivement envoient des troupes (190 et 250) au Rwanda pour évacuer tous les ressortissants étrangers, à l'exception des Rwandais. La Belgique qui avait contribué un grand nombre des casques bleus décide de retirer son contingent de la MINUAR à la suite de l'assassinat de dix de ces casques bleus qui protégeaient la première ministre. La MINUAR, casques bleus des Nations unies, qui sont sur place ne peut intervenir face aux massacres n'ayant ni le mandat (utilisation de la force) ni l'équipement nécessaires. Alors que les massacres battent leur plein, dans une résolution (912)

⁵⁰ Le mot signifie en kinyarwanda, ceux qui ont un but commun.

du 21 avril 1994, le Conseil de sécurité décide de réduire sa force au strict minimum, celle-ci passe de 2 500 hommes à 250 hommes. Le mandat de la mission change devenant principalement un d'intermédiaire entre les différentes parties en vue d'un cessez-le-feu.⁵¹ Sellström et Wohlgemuth notent qu'après le retrait des casques bleus, les discussions vont se poursuivre au sein du Conseil de sécurité n'aboutissant à aucune conclusion majeure face à l'intensification de la crise. Si le Conseil reconnaît l'attaque contre les civils dans tout le pays, il se refuse de les qualifier de génocide et de critiquer publiquement le gouvernement intérimaire de Kigali. Ses principaux efforts se concentrent sur une négociation d'un cessez-le-feu avec le FPR et l'armée rwandaise, et ce, en dépit du fait que le FPR avait posé l'arrêt des massacres comme condition à toute discussion d'un cessez-le-feu. (Sellström et Wohlgemuth, 1997 : 54) Le Conseil prendra finalement la décision (Résolution 918) à la fin mai 1994 de renforcer le mandat de la MINUAR et d'accroître sa présence à hauteur de 5 500 hommes et reconnaissant le caractère systématique des massacres en cours et le fait qu'ils constituent un génocide.⁵² Ces forces n'arrivent à Kigali qu'en août 1994, les décisions opérationnelles et financières quant à leur mission ayant été approuvées à la fin juillet. Entretemps, la France envoie en juin 1994 2 200 hommes au Rwanda pour une intervention militaire ponctuelle à but humanitaire autorisée par le Conseil de sécurité sous statut et mandat de chapitre VII. Baptisée *Opération Turquoise*, l'intervention française a pour mandat de contribuer à « la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda » (Résolution 929). Au début du mois de juillet, le Conseil de sécurité autorise à l'Opération de créer une Zone humanitaire sûre dans le sud-ouest du Rwanda pour les réfugiés. Si cette intervention de la France est accueillie par le gouvernement de transition, elle est décriée par le FPR. Elle prendra fin en août 1994 avec l'arrivée de la mission renforcée des Nations unies. (Sellström et Wohlgemuth, 1997 : 54-55) Entretemps, le FPR qui a repris les combats le 8 avril 1994 avec le début des massacres poursuit son avancée jusqu'en juillet 1994 prenant le contrôle du pays.

⁵¹ Pour le texte complet de la Résolution est accessible : <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/190/85/PDF/N9419085.pdf?OpenElement>> Accès 20 juillet 2014.

⁵² Pour le texte complet de la Résolution 918 : <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/218/36/PDF/N9421836.pdf?OpenElement>> Accès 20 juillet 2014.

2.7. Synthèse

Le retour réalisé dans ce chapitre vise à mettre en perspective la centralité de l'agenda d'édification de la nation au cœur des politiques du régime actuel et la place de cet agenda dans le récit des acteurs quant à l'« appropriation ». Comme en témoigne cette perspective historique, toute saisie du contexte rwandais ne peut faire l'économie de cette question 'ethnique' étant donné qu'elle traverse et structure historiquement l'espace politique et social rwandais. La définition d'une identité nationale et d'une communauté politique ressort comme une des dynamiques fondamentales de l'espace politique rwandais et un des enjeux de légitimité des différents régimes. Le chapitre suivant reviendra sur la réponse apportée par le régime actuel du FPR à cette question.

CHAPITRE 3 : LE RWANDA POST-94

3.1. Introduction

Étant donné que cette thèse s'intéresse spécifiquement à la période post-génocide, ce chapitre reviendra sur les trois phases de reconstruction du Rwanda (urgence, transition, développement) après le génocide de 1994, et ce, en faisant ressortir à la fois les principaux défis identifiés par le gouvernement durant cette période post-conflit et les différentes politiques et réformes entreprises pour y répondre. À travers cette présentation, nous aborderons également la réponse de la communauté internationale au génocide et au gouvernement rwandais post-génocide. Ceci sera l'occasion de mettre en lumière, à la fois, les diverses perceptions quant à la nature du régime en place et les dynamiques de sa relation avec les bailleurs de fonds. Ce contexte informe et éclaire le cadre discursif qui sous-tend le récit des acteurs, exposé dans le chapitre suivant. C'est à l'aune de ce contexte qu'il devient, ensuite, possible de discuter des éléments qui fondent ce cadre discursif et de saisir la perspective de ces acteurs sociaux quant à l'« appropriation ».

Officiellement, la période post-génocide est divisée en trois phases : la phase d'urgence (1994-1997), la période de transition (1998-2000), la période de développement (2000-actuellement). (GoR, 2001 : 3, 4) Aux lendemains du génocide, outre la réhabilitation des infrastructures élémentaires pour la survie (santé, hydroélectrique, ...) et des institutions, les principales priorités de la phase d'urgence sont la restauration de la paix et de la sécurité intérieure, le rapatriement et la réinstallation des réfugiés, la promotion de la réconciliation et le redémarrage de l'économie. Le Rwanda reçoit principalement une aide humanitaire d'urgence qui est destinée aux camps de réfugiés. La phase de transition, dès 1998, marque la mise en place de politiques et de programmes visant à assurer la transition d'une période de conflit et d'urgence vers une période de planification à plus long terme du développement du pays. D'une aide humanitaire d'urgence, le pays commence à recevoir une assistance en termes de développement. Cette phase est aussi une période de normalisation (remise des maisons, début du processus d'unité et de réconciliation, ...) et de régularisation (mise en application des règles et des lois) de la société. Le début des années 2000, la phase de développement, est

caractérisée par une phase de planification intense visant à élaborer et à mettre en œuvre des cadres de développement à moyen et long terme. L'aide au développement s'organise autour des processus d'élaboration et de mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté.

3.2. La phase d'urgence (1994-1997)

3.2.1. Situation socio-politique et économique

La victoire du FPR met fin à la guerre civile en cours depuis octobre 1990 et le génocide déclenché en avril 1994 dès l'assassinat du président rwandais de l'époque Juvénal Habyarimana avec l'assermentation le 19 juillet 1994 à Kigali du nouveau Gouvernement d'Union Nationale de Transition (GUNT) formé par le Front patriotique rwandais (FPR). Le gouvernement intérimaire et les membres du régime Habyarimana ont pris la fuite. Rappelons ici que la signature de l'Accord de Paix d'Arusha du 4 août 1993 entre le gouvernement rwandais de Habyarimana et le FPR prévoit, notamment, la formation d'un Gouvernement de Transition à Base Élargie et une assemblée nationale de transition auxquels doivent participer le parti au pouvoir de l'époque le MRND, parti unique au pouvoir depuis la deuxième république, le FPR ainsi que les partis d'opposition à l'interne créés en 1991 et officiellement actifs depuis la nouvelle Constitution du 10 juin 1991 autorisant le multipartisme. Les Accords prévoient également une armée unifiée entre les Forces Armées Rwandaises (FAR) du régime en place et les forces du FPR. Tel que mentionné précédemment le transfert du pouvoir prévu par ces Accords via la mise en place d'un gouvernement et d'une assemblée nationale de transition est continuellement bloqué et reporté par le président Habyarimana, et ce, jusqu'à l'attentat contre son avion en avril 1994. À sa prise du pouvoir en juillet 1994, le FPR, dans sa *Déclaration relative à la mise en place des institutions du 17 juillet 1994*, reconnaît la Constitution de 1991 et les Accords d'Arusha comme Loi fondamentale qui régira le pays dans sa phase de transition. Le nouveau gouvernement est donc créé selon le principe du partage de pouvoir prévu par les Accords d'Arusha.⁵³ Les portefeuilles ministériels et les

⁵³ « Lors de la mise en place des institutions de la Transition en juillet 1994, seuls le F.P.R, le M.D.R, le P.S.D, le P.L, le P.D.C, le P.S.R, l'U.D.P.R et le P.D.I sont officiellement reconnus. » (Mulinda, 2011 : 591).

sièges à l'Assemblée nationale dévolus aux différents partis selon les Accords sont préservés tel quel à l'exception de sièges ministériels du MRND que le FPR s'octroie. Les sièges du MRND à l'assemblée sont répartis entre les différentes formations.⁵⁴ En effet, la Déclaration du FPR en son point 3 exclut le MRND et les autres partis liés au génocide à toute participation aux institutions. Elle crée également un poste de vice-président qu'occupera jusqu'en 2000 l'actuel président du Rwanda Paul Kagame, un Tutsi, et nomme Pasteur Bizimungu, un Hutu du FPR, comme président de la République. Le gouvernement de transition est dirigé par un premier ministre, Faustin Twagiramungu, un Hutu, issu du parti d'opposition MDR tel que stipulé par les Accords. Pour ce qui est de l'armée, si le principe de la création d'une armée nationale est maintenu, il est stipulé, dans la Déclaration, que seuls les éléments des anciennes Forces Armées Rwandaises (FAR) n'ayant pas participé au génocide et à d'autres crimes seront intégrés.⁵⁵ Ces différentes modifications apportées aux Accords sont ainsi expliquées dans la Déclaration :

Cependant étant donné que les partis politiques ont été fortement ébranlés suite à la liquidation systématique de leurs adhérents par les auteurs du génocide et des massacres, le poids politique ne serait être par conséquent celui qui prévalait au moment de la conclusion du protocole d'accord sur le partage du pouvoir. [...]

Le poste de président de la République, les portefeuilles ministériels et les sièges à l'Assemblée législative dévolus par l'accord de paix d'Arusha aux familles politiques exclues de la participation au partage du pouvoir reviennent au Front patriotique rwandais auquel sa mission et son rôle particulier dans la lutte contre le fascisme confèrent la responsabilité historique de s'assurer que le processus de pacification, de réconciliation nationale et de reconstruction ne soit entravé par le biais de manœuvres politiciennes. (FPR, 1994).

⁵⁴ Répartition des sièges à l'Assemblée Nationale de Transition en novembre 1994 : FPR 13 sièges, MDR 13 sièges, PSD 13 sièges, PL 13 sièges, AN 6 sièges, PDC 6 sièges, PDI 2 sièges, PSR 2 sièges, UDPR 2 sièges. *Protocole d'accord entre les forces politiques FPR, MDR, PDC, PDI, PL, PSR et UDPR sur la mise en place des institutions nationales*, 24 novembre 1994. La répartition prévue par les Accords d'Arusha était comme suit : MRND : 11 sièges, FPR : 11 sièges, MDR : 11 sièges, PSD : 11 sièges, PL : 11 sièges, PDC : 4 sièges, les autres partis agréés auront chacun un (1) siège. Le gouvernement d'après-génocide est formé de 17 ministres selon la répartition suivante : 8 FPR, 3 MDR, 3 PL, 2 PSD, 1 PDC.

⁵⁵ Les Accords d'Arusha prévoyaient une armée unifiée entre les forces gouvernementales (FAR) et celles du FPR selon un ratio respectif de 60/40.

Mulinda note que « [...] tout en souscrivant au principe de partage du pouvoir, le F.P.R s'est imposé comme parti dominant ». (Mulinda, 2011 : 591) Si cette position unilatérale a suscité des débats avec les autres partis politiques « C'est quand le F.P.R a menacé de gérer seul la Transition que plusieurs parmi ces partis politiques ont modéré ou abandonné leurs critiques soit par conviction soit par tactique et réalisme politique ». (Mulinda, 2011 : 592) L'*Assemblée Nationale de Transition* a, quant à elle, été mise en place en novembre 1994. La période de transition qui, dans les Accords d'Arusha, devait durer 22 mois est fixée à cinq ans. Elle sera, par la suite, renouvelée jusqu'à la tenue en 2003 des élections présidentielles et législatives. L'organisation administrative locale est également préservée tel quel, divisée en préfectures, communes, secteurs, cellules. Elle sera réformée avec le programme de décentralisation des années 2000.

Le nouveau gouvernement de juillet 1994 hérite d'un pays en ruine dont le tissu social est déchiré, ses infrastructures économiques et sociales détruites, ses ressources humaines et ses capacités institutionnelles anéanties. Selon diverses sources, entre 500 000 et 1 000 000, de Tutsi sont massacrés durant les cent jours du génocide⁵⁶ et entre 10 000 et 30 000 Hutu de l'opposition (Prunier, 1995 : 265). Plus d'un million et demi de réfugiés principalement Hutu se retrouvent dans les camps principalement en République démocratique du Congo (RDC) et en Tanzanie. (Nations unies, 1994b). Si, avec la victoire imminente du FPR, ces réfugiés fuient de leur propre gré de peur d'être persécutés par celui-ci identifié comme tutsi, ils y sont aussi forcés par le précédent régime, responsable du génocide, qui est également en déroute. Ils se retrouvent d'ailleurs organisés selon les mêmes entités administratives (secteurs, communes, préfectures) dans lesquelles ils vivaient et sous la direction des mêmes autorités administratives. À l'intérieur du pays, il y a autant de déplacés internes établis dans différents camps dont la Zone Humanitaire Sûre créée par l'opération Turquoise française. Ces camps autant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur sont vus comme une menace pour le gouvernement

⁵⁶ Prunier (1995) évalue le chiffre à 800 000 (Prunier, 1995 : 265), le Rapport de novembre 1994 de la Commission des experts créée en vertu de la résolution 935/1994 sur le Rwanda parle de 500 000 personnes tuées (Nations Unies, 1994c), le rapport sur la situation des droits de l'homme au Rwanda du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme estime quant à lui ce chiffre de 500 000 en deçà de la réalité et avance qu'on est prêt du million de personnes massacrées (Nations unies, 1994a : 7). Desforges (1999) parle de 507 000 Tutsi tués soit 77 % de la population enregistrée comme Tutsi à la veille du génocide.

dans la mesure où ils abritent les membres de l'ancien régime. Un rapport de *Human Rights Watch* note la menace.

Ensnconced in refugee camps, primarily in eastern Zaire, the perpetrators of the Rwandan genocide have regrouped, rebuilt their military infrastructure, and succeeded in asserting their control over the civilian population in most of the camps during the last year. Acting with impunity, these forces rule over the refugee population through intimidation and terror, effectively preventing the return of refugees to their homes in Rwanda, while inducting fresh recruits into the former Rwandan Armed Forces (FAR) and militias. Emboldened by military assistance, including arms, from France and Zaire, among other countries, they have openly declared their intent to return to Rwanda and, in the words of one ex-FAR commander, Col. Musonera, "kill all Tutsi who prevent us from returning." Currently, the ex-FAR has an estimated troop strength of 50,000 men in over a dozen camps, and has brought the militias more tightly under its control. These forces have launched cross-border raids to destabilize the already precarious situation in Rwanda and to obtain information and experience for a future offensive against the current government in Kigali. (Humans Rights Watch/Arms Project, 1995)⁵⁷

Différentes incursions armées au Rwanda seront organisées à partir de ces camps, dès septembre 1994, visant à déstabiliser le pays (Sellström et Wohlgemuth, 1997 : 56; Prunier 1995 : 315-316) Outre ces réfugiés identifiés comme « nouveaux réfugiés », environ 600 000 « réfugiés de longue date », ceux des pogroms de 59 et 73, reviennent au pays dès la victoire du FPR et doivent donc être également réinstallés. (GoR, 1995 : 1) Leur retour pose également des problèmes de droits de propriété dans la mesure où certains d'entre eux occupent les propriétés abandonnées par les « nouveaux réfugiés ». Aux lendemains du génocide, environ 11 % de la population de 94 du pays a été tuée, 30 % est en exil (Prunier, 1995 : 265, 299) et 150 000 enfants sont orphelins ou séparés de leurs familles (GoR, 1995 : 1). Parmi les principaux défis auquel le nouveau gouvernement doit faire face dans cette période d'après-génocide sont le retissage de la cohésion sociale, la réconciliation et la justice. En effet, une des particularités de ce génocide est de ne pas avoir été uniquement l'œuvre du régime en place, celui-ci ayant mobilisé la population et pu compter sur la participation directe d'une partie de celle-ci. Les chiffres quant à cette participation divergent selon les sources passant de

⁵⁷ Le rapport complet est disponible au <http://www.hrw.org/reports/1995/Rwanda1.htm> <Accès juin 2014>

centaines de milliers de Hutu ayant participé au génocide à 5 millions.⁵⁸ Cette participation pose problème en termes de cohabitation dans un pays aussi densément peuplé que le Rwanda et où Hutu et Tutsi ont toujours vécu dans les mêmes quartiers ou sur les mêmes collines. On note d'ailleurs qu'entre juillet et septembre 1994, les soldats du FPR sont accusés de tueries à la suite de dénonciation de présumés génocidaires ou de vengeance. Prunier estime que ces tueries auraient ciblé entre 5 000 et 6 000 Hutu. Elles auront notamment pour effet de ralentir les velléités de rapatriement rapide des « nouveaux réfugiés ». (Prunier, 1995 : 324)⁵⁹

Du point de vue économique, les coffres du pays sont vides puisque dans sa fuite le précédent gouvernement emporte avec lui toutes les réserves, devises et monnaie locale, de la Banque centrale, les véhicules, équipements militaires, ... Dans la même logique de forcer la population à fuir et de détruire les infrastructures physiques, l'objectif est de laisser au FPR un pays-désert. (Prunier, 1995 : 306; Terry, 2002 : 160). Les activités économiques du pays ont chuté de 50 % (International Bank for Reconstruction and Development [IBRD], 1998 : 3). La reprise des exportations basées principalement sur les produits agricoles (café, thé) est difficile dans la mesure où les cultures sont abandonnées durant la guerre. Les importations restent élevées puisque le pays doit y recourir afin, notamment, de faire face au déficit du secteur agricole. Ce déficit engendre à son tour une hausse générale des prix vu la baisse de l'offre des produits vivriers ce qui se traduit en un appauvrissement accru de la population, les agriculteurs ruraux connaissant une détérioration de leurs revenus étant donné la perte de capital (bétails, cultures,...) et de main-d'œuvre et les salariés, une diminution de leur pouvoir d'achat. Le budget de l'État reste déficitaire, un déficit estimé en moyenne annuellement à 41 milliards de FRW pour la période 1995-1998 soit 12 % du PIB en 1995 et 13 % en 1996 alors que les dépenses du gouvernement représentent plus du double de ses recettes en 1995 et plus du triple en 1996 (Marysse et Reyntjens, 1997 : 77, 78).

⁵⁸ Certains parlent de centaines de milliers de Hutu ayant participé aux tueries (Mamadani, 2001 : 266; Desforges, 1999 : 2). Mamdani note que les chiffres qui lui sont présentés par les officiels à chacune de ses visites vont en augmentant de 3 à 4 millions en 1995 à 4 à 5 millions en 1997 ou 80 % des Hutu en vie. (Desforges, 1999) Scherrer avance qu'environ 80 % de la population agricole mâle a pris part au génocide. (Scherrer, 2001 : 115). Straus estime entre 175 000 à 210 000 participants actifs (Straus, 2004 : 93).

⁵⁹ Pour une discussion sur ces exactions commises par l'Armée patriotique rwandaise (APR), la branche armée du FPR, les débats que celles-ci ont soulevé à savoir si elles sont planifiées ou sues par le gouvernement central ou sont des actes individuels et incontrôlés de vengeance, voir Prunier, 1995 : 322-326.

Restauration des institutions et des capacités administratives, réhabilitation des infrastructures, contrôle et stabilisation de la population, rétablissement de la sécurité interne et de la cohésion sociale, justice, redressement de l'économie, tels sont les défis auxquels fait face le nouveau gouvernement. Dès son entrée en fonction, celui-ci énonce un programme général en huit points devant mener à la réconciliation nationale et la reconstruction du pays :

- la restauration d'un climat de paix et de sécurité;
- la restauration et la consolidation de l'unité nationale;
- la consolidation de la démocratie;
- la réorganisation de l'administration centrale, des préfectures, des communes, des secteurs et des cellules;
- la réinstallation des réfugiés et le retour des déplacés dans leurs biens et l'installation des réfugiés de longue date;
- l'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérabilisés par la guerre et, en particulier, les orphelins, les femmes, les veuves, les personnes handicapées;
- la relance de l'économie nationale;
- la redéfinition de la politique étrangère du pays. (GoR, 1995 : 1)

Comme le note Mulinda, ce programme reprend en grande partie les orientations du programme politique du FPR. (Mulinda, 2011 : 590) Au-delà de ces grandes orientations programmatiques, le gouvernement, face à l'immensité de la tâche, détermine des objectifs prioritaires à court-terme sur douze mois dans un *Programme de Réconciliation Nationale, de Réhabilitation et de Relance Socio-Économique*. C'est sur la base de ce programme que le gouvernement sollicite l'aide de la communauté internationale du développement. Le Programme identifie cinq champs d'intervention prioritaires en termes de réhabilitation et de relance socio-économique : soutien financier (notamment à la balance des paiements); renforcement des capacités de l'administration nationale; réhabilitation des infrastructures; réintégration des personnes réfugiés et déplacés; revitalisation de la production et de l'emploi; relance des services sociaux de base. (GoR, 1995 : 4) Dans ce Programme, le gouvernement note sa volonté de libéraliser son économie.

The second line of action under this economic programme reflects the Government's desire to push ahead with economic liberalisation by removing all the regulatory obstacles to the liberalisation of the goods, labour and capital markets. [...] In the same spirit of working towards much greater liberalisation of the economy and to enable the private sector to play its full part in this transformation process, the Government proposes to speed up the disengagement of the State from productive and commercial activities. (GoR, 1995 : 8)

Le gouvernement présentera son Programme de réhabilitation aux donateurs en janvier 1995 afin de mobiliser des fonds d'aide à sa réhabilitation.

3.2.2. La réponse de la communauté internationale

Avec les coffres de la Banque centrale qui sont vides, une économie en ruine, le gouvernement n'a pas les moyens, aux lendemains du génocide, d'entamer la réhabilitation même des services essentiels. Si la réponse de la communauté internationale face au génocide en est une de retrait, la mobilisation humanitaire aux lendemains du génocide est massive et rapide. L'assistance immédiatement accordée est, toutefois, principalement destinée aux camps de réfugiés situés au Zaïre, en Tanzanie et au Burundi ainsi qu'aux camps de déplacés internes. Entre 1994-96, l'assistance reçue par le Rwanda sera presque exclusivement une assistance humanitaire principalement acheminée via les ONG et les agences des Nations unies⁶⁰, le pays ne commençant à recevoir une aide directe au développement qu'à partir de 1997. Ceci constituera un point de tension entre le gouvernement rwandais et ses bailleurs de fonds. En effet, comme le note une étude de l'OCDE :

As they [refugee camps] housed the former Rwandan armed forces (FAR) and interahamwe militias – the instigators and perpetrators of the genocide – they represented for the Rwandan government not only a moral affront but also a major security threat. Consequently, the fact that the international community supported, fed and housed genocidaires became the greatest obstacle to good relations between the GoR and the UN as well as the humanitarian community. (Baaré, Shearer et Uvin, 1999 : 8)

⁶⁰ Entre 1994-95, 54 % des fonds d'assistance sont acheminés via les ONG, 32 % via les agences des Nations unies et 14 % directement au gouvernement. (PNUD, 1999 : 10)

Tableau 2 : Aide humanitaire 1994-1998 (millions US\$)

	Appel consolidé des Nations unies	Aide à l'extérieur de l'appel	Total humanitaire	%
1995	696,999,775	289,543,343	986,543,118	71
1996	486,780,979	142,050,170	628,831,149	77
1997	279,625,072	248,250,831	527,875,903	53
1998	238,358,609	187,070,622	425,429,231	56

Source : Tiré de Baaré, Shearer et Uvin, 1999 : 49

De plus, étant donné les arriérés à hauteur de 4,5 millions accumulés par le Rwanda auprès de la Banque mondiale, le nouveau gouvernement ne peut non plus avoir accès au prêt du FMI et de la Banque dans la mesure où le déblocage de nouveaux fonds par ces institutions est conditionnel, de par leur statut, au remboursement des arriérés. (Prunier, 1995 : 336)

Si plusieurs⁶¹ programmes sont lancés par les Nations unies pour mobiliser et coordonner l'aide, la *Conférence de Table ronde pour le Rwanda* (CTR) organisée en janvier 1995 à Genève sous l'égide du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sera le principal forum de dialogue entre le nouveau gouvernement rwandais et les bailleurs de fonds et de mobilisation de fonds. Une réunion de revue à mi-parcours sera tenue en juillet 1995 suivie d'une autre CTR en juin 1996 à Genève. Si la CTR est une opportunité pour le nouveau gouvernement de se présenter à la communauté internationale, de discuter de toute préoccupation quant au traitement des présumés génocidaires, au processus de démocratisation, à la démobilisation et à la sécurité nationale, elle est aussi l'occasion pour celui-ci de mettre de l'avant son *Programme de Réconciliation Nationale, de Réhabilitation et de Relance Socio-Économique* afin de mobiliser des fonds en soutien à la réhabilitation du pays (Programme des Nations unies pour le développement [PNUD], 1999 : 13) Ce programme est estimé à 764 millions pour l'année 1995. (GoR, 1995 : 4) Lors de la première Conférence, les bailleurs promettent un soutien à hauteur de 586 millions US\$. À l'occasion

⁶¹ Notamment : *Fonds Fiduciaire du Secrétaire Général pour le Rwanda; Appel global interinstitutions des Nations unies en faveur des personnes affectées par la crise au Rwanda; Appel spécial lancé par le HCR.* Pour une présentation des différentes initiatives voir Kumar, K. et al. (1996). *Rebuilding Postwar Rwanda. The Role of the International Community*, Washington, USAID, pp. 7-8.

de la réunion de revue à mi-parcours en juillet 1995 qui a pour objectif d'évaluer l'avancement de la mise en œuvre du Programme six mois plus tard, le gouvernement manifeste sa préoccupation quant à la lenteur des décaissements des fonds promis, qui entrave la programmation et la budgétisation des activités prévues pour la stabilisation politique et la relance économique du pays. En effet, à cette date, seul 25 % des fonds promis ont été décaissés (GoR, 1995 : 4; Republic of Rwanda, 1996a : 1).

Tableau 3 : Conférence de Table ronde 1995 : Suivi financier (millions \$US)

Demandés par GoR	Promis par donateurs Mai 1995	Signés Septembre 1995	Décaissés Septembre 1995
764,2	707,3	523,1	245,1

Source : Tiré de GoR, 1995

Lors de la deuxième Table ronde de juin 1996, le gouvernement présente son *Cadre de politique de développement à moyen-terme* (1996-1998) identifiant les grandes orientations et priorités de développement du pays, incluant les stratégies et objectifs dans les différents secteurs de développement accompagné de son premier programme d'investissement public (PIP). Il veut attirer l'attention sur le soutien aux efforts de réhabilitation des infrastructures socioéconomiques et de réactivation de la production agricole et industrielle. (Republic of Rwanda, 1996a : 1-2) La réalisation de ce programme est chiffrée à 836 millions \$US. Les promesses des bailleurs tant bilatéraux que multilatéraux lors de cette Table ronde s'élèvent à 617 millions \$US. (PNUD, 1999 : 13, 14) En présentant un programme de développement à moyen terme, le gouvernement veut mettre l'accent lors de cette deuxième Table ronde sur une volonté de transition d'une aide humanitaire à une aide au développement qui permette la relance économique du pays tout en encourageant l'autonomie des populations bénéficiaires. (Republic of Rwanda, 1996b : 1) Il faut noter que dès novembre 1995, lors d'une réunion thématique sur la question du rapatriement des réfugiés dans le cadre de ce Mécanisme de Table Ronde, le gouvernement souhaite déjà que la communauté du développement passe d'une approche humanitaire qui achemine les ressources via les organisations humanitaires à une approche développementale utilisant les structures du gouvernement. (PNUD, 1999 : 13) Lors de la CTR de juin 1996, le gouvernement, soulignant la reconstruction progressive de ses

capacités, demande l'accroissement d'une assistance offerte directement au gouvernement plutôt que par l'entremise d'ONG ou institutions internationales. (Republic of Rwanda, 1996a : 8). Outre cette demande d'un contrôle accru des ressources destinées à la réhabilitation du pays à savoir donc une indication que la modalité privilégiée en termes d'acheminement de l'aide est une assistance directe au gouvernement, celui-ci insiste également sur la nécessité que cette aide respecte ses priorités sectorielles.

Le Gouvernement, tout en reconnaissant le bien-fondé de cette assistance [humanitaire] et des modalités de sa livraison, souhaite toutefois établir avec les institutions et pays amis les bases d'un partenariat qui lui permettra de s'assurer que :

- *tous les efforts pour le redressement du pays aillent dans le même sens, c'est-à-dire que cette assistance s'inscrive dans les programmes de développement et respectent les stratégies sectorielles définies par le Gouvernement;*
- *une plus grande transparence caractérise la mise en œuvre de ces actions;*
- *cette assistance assure une transition vers le développement humain durable de la société rwandaise au lieu de maintenir des populations en situation de dépendance.* (Republic of Rwanda, 1996b : 1)

Aide directe au gouvernement, respect des priorités du pays, transparence dans les activités menées par les ONG et les institutions internationales afin de « permettre au gouvernement de suivre leur travail », et ce, afin de permettre une cohérence accrue de ses politiques, le gouvernement invite ses partenaires au développement à « conforter la stabilité du pays en transformant dès aujourd'hui les actions humanitaires en *investissements*, pas seulement en *médications*. » (Republic of Rwanda, 1996b : 2)

Comme le note Hayman même si le processus des Tables Rondes est mené par les donateurs sous l'égide du PNUD qui, étant donné le contexte de pénurie de personnel du Rwanda dans l'après-génocide, fournit l'assistance technique en termes de planification et d'organisation, de préparation de la documentation et du programme, de suivi des résultats, le gouvernement a, néanmoins, clairement précisé, dès le début, ses attentes. En ce sens, contrairement à l'utilisation accrue des CTR à partir des années 90 uniquement comme un instrument de mobilisation de fonds pour les pays post-conflit, le nouveau gouvernement est vu comme unique en ce qu'il y présente des programmes concrets et s'en sert comme un espace de

dialogue avec les bailleurs relativement à leurs préoccupations. (Hayman, 2006 : 97) Le gouvernement ne cesse également de souligner la responsabilité de la communauté internationale face à la tâche de reconstruction qui lui incombe dans la mesure où, selon lui, celle-ci est partie prenante de la crise qu'a vécue le Rwanda étant donné son soutien implicite ou explicite au régime Habyarimana et les actions du Conseil de sécurité durant le génocide. (Hayman, 2006 : 97, 99)

En bout de ligne, les Conférences de Table ronde seront décevantes pour le gouvernement rwandais. Celui-ci reste frustré par le fait que seule une partie des fonds promis seront décaissés et que de ceux-ci une partie limitée atteindra ses coffres, les bailleurs préférant acheminer leurs ressources via les agences des Nations unies ou les ONG. (Hayman, 2006 : 98). Sur la période 1995-1997, seul 65 % des 2,8 milliards \$US promis sont déboursés et 31 % des montants décaissés à la fin septembre 1995 le sont à l'extérieur des priorités identifiées par le gouvernement dans son Programme de réhabilitation. (Hayman, 2006) Les plus fortes critiques du gouvernement sont, toutefois, destinées aux ONG internationales (iONG), le gouvernement leur reprochant notamment un manque de coordination résultant, entre autres, en un chevauchement d'activités dans certains secteurs aux dépens d'autres; de collaboration au niveau des évaluations; de transparence quant à leurs activités et leurs budgets; de transfert des connaissances; et le détournement des ressources humaines du gouvernement.

Although some tensions have always existed between the government and NGOs, not surprisingly they have become more visible and serious over time. During the acute crisis, NGOs enjoyed unprecedented freedom and access. They formulated their own strategies and activities on the basis of their perceptions of the needs of beneficiaries and their capacities and mandates. The fragile government was hardly in a position to exercise control.

As it began consolidating its position, though, the government started asserting its authority over NGOs, insisting that they work within the framework of its policies, priorities, and procedures. The government now requires NGOs to register with the Ministry of Rehabilitation⁶² and formulate their programs in consultation with the concerned ministries. (Hayman, 2006 : 100)

⁶² Ce ministère n'existe plus. Aujourd'hui les ONG doivent s'enregistrer auprès du Ministère de l'Administration Locale.

En 1995, cent cinquante ONG sont en activités au Rwanda. Cette même année, le gouvernement suspend les activités de dix-huit d'entre elles et en expulse trente-six avec ordonnance de quitter le territoire rwandais endéans une semaine. Un tiers de celles expulsées sont françaises. (Kumar et al., 1996 : 54; Baaré et al., 1999 : 14)

Si la réticence à financer le gouvernement directement et les retards de décaissement sont mis sur le compte des longues procédures de conception et d'approbation des projets de développement et la capacité d'absorption limitée du gouvernement, ils tiennent aussi d'une certaine méfiance à l'égard de celui-ci, de questionnements quant à sa légitimité politique et sa longévité. (Kumar et al., 1996 : 9; Baaré et al., 1999 : 15) Les modalités d'acheminement de l'aide choisies par les divers bailleurs et le type de relation que ceux-ci entretiennent avec le gouvernement découle aussi notamment des différences dans la compréhension des bailleurs des dynamiques du conflit rwandais, dans leur évaluation de la nature du nouveau gouvernement et leur disposition à considérer le génocide comme facteur explicatif des comportements du gouvernement et de l'armée. (Baaré et al., 1999 : 13)

Most importantly was the relationship donors had with the former government. For those most supportive of the pre-1994 regime, the genocide has profoundly affected their relations with the current government – they have tended to give less and be more cautious of the government. [...] Those who doubt the intent of the GoR are troubled by its continued dominance by RPF leaders such as Paul Kagame; the exclusion of the MRND from the government; the weakness of systemic checks and balances on the government, the increasing “Tutsification” of important government positions, and the allegations of major human rights violations by the FPR both before and after its victory. The contrary point of view is that the government is multi-ethnic, has respected the spirit of the Arusha agreements, is trying to improve the quality of its governance (including, recently, local elections) and more generally, given the reality of the genocide and continued civil war, has been remarkably willing to try to live up to high standards. An intermediate position is that, while the government’s composition and social support is indeed not ideal, it is very difficult if not impossible at this time for the international community to condemn, let alone try to change, these matters. (Baaré et al., 1999 : 13)

Cette différence dans la compréhension du contexte rwandais est également notée par Hayman qui souligne qu'au cours des CRT, elle se pose en termes d'une distinction entre les bailleurs préoccupés par des questions d'ordre techniques notamment la capacité d'absorption de l'aide

du nouveau gouvernement et la solidité des institutions et ceux soulevant des questions d'ordre politique, entre autres quant au respect des droits humains, au retour des réfugiés, aux droits de propriété, à la réconciliation et posant des conditions quant à leur soutien. (Hayman, 2006 : 102) Ces perceptions respectives aux divers bailleurs vont structurer leur relation avec le régime rwandais tout au long de cette période post-génocide. On remarque notamment depuis 1995 une relation ponctuée à quelques reprises par un gel de l'aide accordée au Rwanda par certains bailleurs en réaction à des événements politiques ayant principalement trait soit à la gouvernance du pays soit aux actions menées par le gouvernement invoquant une menace à sa sécurité intérieure.

À ce titre, par exemple, suite à la fermeture forcée, en avril 1995, par le gouvernement du camp de Kibeho abritant plus de 200 000 déplacés internes et, qui donne lieu à la mort de milliers de ces déplacés, l'Union européenne et la Hollande suspendent leur aide, la Belgique une partie de celle-ci alors que les États-Unis mettent en veilleuse une partie de leur assistance non-humanitaire au Rwanda. L'Angleterre ne prend quant à elle aucune action punitive. (Baaré et al., 1999 : 18) Frustré par le rythme auquel ces déplacés sont réinstallés dans leurs villages et rappelant que ces camps sont devenus des sanctuaires de génocidaires, le gouvernement prend la décision de vider ce camp du sud-ouest du pays faisant partie de l'ancienne "Zone Humanitaire Sûre" de l'opération Turquoise française et d'ainsi forcer le retour des déplacés chez eux. Alors que l'Armée patriotique rwandaise (APR) intègre le camp des violences éclatent avec les occupants du camp. Si les divers observateurs ne s'entendent pas sur le nombre de personnes tuées sous les tirs de l'APR et la débandade, les Nations unies estiment initialement 3 000 morts, nombre que l'Organisation révisé plus tard à 2 000 alors que le gouvernement parle de 338 morts. La plupart de l'aide gelée est réinstituée dès juillet 1995 à la suite de la publication de deux rapports. Le rapport de la Commission d'enquête internationale met en cause la réaction disproportionnée de l'armée rwandaise tout en soulignant que ces actes ne résultent pas de directives gouvernementales visant à tuer un certain groupe de gens. Ce rapport est suivi d'un rapport indépendant du gouvernement identifiant les responsables au sein de l'armée, qui seront suspendus. (Baaré et al., 1999)

Si le camp de Kibeho est le dernier camp à l'intérieur du pays, la situation non résolue des camps de réfugiés assistés par les agences humanitaires et situés à proximité des frontières rwandaises notamment dans l'est du Zaïre⁶³ reste une préoccupation pour le gouvernement et une constante pierre d'achoppement avec la communauté du développement et les agences humanitaires. Pour le gouvernement, ces camps représentent une menace à sa sécurité intérieure et une entrave à la restauration de la paix puisqu'ils abritent des génocidaires qui fuient la justice et des membres de l'ancien régime qui utilise les camps comme base arrière de leurs attaques contre le Rwanda. La position officielle prédominante au sein de la communauté du développement et de l'humanitaire est celle d'une obligation de soutien des réfugiés bien qu'il y ait une conscience de la menace que pose ces camps et une certaine divergence d'opinion, certains donateurs privilégiant leur fermeture immédiate. (Baaré et al., 1999 : 18-20)

The international community, despite growing concern about the future of the camps, lacked sufficient will to close them, move them away from borders, separate the leaders and killers from the others, or provide sufficient security for refugees to move back to Rwanda freely. [...] The handling of camps dilemma by the donors contributed to a continuation of the profound distrust of the GoR and affected the international community's access to and credibility with the GoR. (Baaré et al., 1999 : 8, 18)

Les différentes initiatives qui sont, toutefois, prises pour encourager un accroissement des retours volontaires et pour casser le contrôle des camps par l'ancien régime ne porteront pas fruit. La question sera en partie résolue à la suite de l'attaque par l'Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo (AFDL) des camps situés dans l'est du Zaïre et leur fermeture forcée. (Baaré et al., 1999 : 18) L'AFDL, principalement soutenue par le Rwanda mais aussi l'Ouganda, est menée par les *Banyamulenge* dans la province du Sud-Kivu. Les *Banyamulenge*⁶⁴ sont des descendants de Tutsi qui se sont installés au Congo au

⁶³ Pour une discussion détaillée de la problématique des camps de réfugiés au Zaïre voir le Chapitre 5 de Terry, F. (2002). *Condemned to Repeat? The paradox of humanitarian action*. Ithaca and London, Cornell University Press.

⁶⁴ “[...] the Tutsi influx into South Kivu had been prompted by two late-nineteen-century developments: the centralization of kinship in Rwanda at the expense of independent Tutsi aristocratic families, and the bitter factional struggle in the Tutsi elite on the death of Rwabugiri. The Tutsi who left did so voluntarily. [...] Like their counterparts in Uganda, the Tutsi in Congo also attempted to change from a descent-based to a territorially based political identity: from being Banyarwanda, those ancestrally belonging to Rwanda, they

19^{ème} siècle fuyant le pouvoir de plus en plus centralisateur de la monarchie. (Mamdani, 2001 : 235) Ils prennent les armes en 1996 à la suite de l'ultimatum du vice-gouverneur du Sud-Kivu ordonnant leur retour au Rwanda endéans un mois. (Baaré et al., 1999 : 9) L'attaque de l'AFDL sur les camps déclenche le retour de 600 000 réfugiés vers le Rwanda en novembre 1996. Si une grande partie des réfugiés des camps dans l'est du Zaïre rentrent au Rwanda, plusieurs milliers d'entre eux fuient vers l'ouest du Congo, suivant les forces armées du régime pré-génocide ou forcés par celles-ci d'ainsi faire. Du même coup, la Tanzanie lance également un ultimatum ordonnant le retrait des réfugiés rwandais de son territoire ce qui pousse 500 000 autres réfugiés à rentrer vers le Rwanda. (Baaré et al., 1999) Il faut noter que l'AFDL menée par Laurent Désiré Kabila poursuivra son avancée jusqu'à Kinshasa prenant le pouvoir en mai 1997 et défaisant le régime de Mobutu au pouvoir depuis trente-deux ans. (Baaré et al., 1999) Cette attaque et la fermeture des camps ne donneront pas lieu à des sanctions de la communauté internationale contre le Rwanda.

Yet, the Rwanda/ADFL attack was condoned, if not unofficially welcomed, by large parts of the international community. Donors agreed with the GoR that the refugee problem had become a major threat to peace and security in the region. The camps were also extremely expensive. And, most importantly, the international community had not found a legally and politically acceptable remedy for them. (Baaré et al., 1999 : 19)

Ce qui est vu comme une victoire sera toutefois teinté par des dizaines de milliers de réfugiés tués supposément en poursuivant l'AFDL et les forces rwandaises ou victimes de malnutrition. Plusieurs appels sont faits pour une enquête sur les violations des droits de la personne commises durant cette première guerre du Congo. (Baaré et al., 1999)

Si la question des réfugiés, les décisions unilatérales du gouvernement à cet effet et son implication dans la guerre au Congo engendrent une relation entre le gouvernement et les bailleurs ponctuée par une dynamique d'engagement/désengagement de ces derniers, l'évolution de la situation socio-politique interne aura le même effet maintenant une ligne de

had tried to become Banyamulenge, those living in the hills of Mulenge in South Kivu. But this attempt bommeranged, as had the Ugandan reform, testifying to the regional character of the crisis of citizenship." (Mamdani, 2001 : 236)

tension continue avec les donateurs et une méfiance à l'égard du gouvernement, au début principalement des donateurs traditionnels du Rwanda notamment la France, la Belgique, l'Allemagne.

On a continuum, the US and UK occupy one end that is most sympathetic to the Rwandan government, followed by the Dutch, Swedes and Canadians. The Swiss, Belgian, French, Danish, and Germans appear most critical of the GoR, although that does not necessarily mean that they are much more willing to employ conditionalities. (Baaré et al., 1999 : 13)

À partir des années 97, des critiques sur l'évolution politique interne commencent à se faire plus pressantes mais lors des CRT, les critiques et les demandes de ces donateurs portent aussi sur les questions de démocratisation, de réconciliation nationale et de droits de la personne. (Hayman, 2006 : 103) En août 1995, le premier ministre Faustin Twagiramungu démissionne ainsi que les ministres de l'Intérieur Seth Sendashonga et de la Justice Alphonse Nkubito suivi du départ en exil de membres importants du gouvernement et de la fonction publique qui dénoncent les abus de pouvoir, les violations des droits de la personne, l'insécurité (Reyntjens, 1996 : 8). Ceci contribue à exacerber les critiques des donateurs et à alimenter la méfiance à l'égard du gouvernement. Mais comme le note Hayman, en dépit de ces remises en question par certains donateurs, la communauté internationale n'agira pas outre mesure afin de forcer le gouvernement à se conformer. Elle note que selon Stephens les actions politiques du Rwanda autant à l'intérieur que dans la sous-région sont injustement sous surveillance serrée donnant lieu à une intrusion des bailleurs dans des domaines qui relèvent de la sécurité nationale du pays, au-delà donc des questions de réformes économiques et de bonne gouvernance. Ceci donne au gouvernement l'impression d'être soumis à des conditionnalités politiques de façon indue par rapport aux pays voisins. (Hayman, 2006 : 104)

C'est dans ce contexte que le gouvernement passe de la phase d'urgence à la phase de transition vers le développement. Comme noté précédemment dès la fin 1995, et plus explicitement lors de la CTR de 1996, le gouvernement met de l'avant sa volonté de passer d'une situation d'urgence à une phase de reconstruction et de développement en appelant également à un changement dans les modalités d'acheminement de l'aide, d'une assistance humanitaire à une aide directe au pays en soutien à sa relance économique.

3.3. La phase de transition (1998-2000)

The major objectives of the transition program have been focused on laying the foundation onto which national reconciliation, sustainable economic growth, human resource development, and the improvements of the standard of living of the Rwandans. Macroeconomic and structural reforms, improvements in justice and political governance, sustainable reintegration of the population, poverty reduction, and transformation of the economy based on liberal, market-based economy, with reduced but more efficient role for the state are the key programs. (GoR, 2001 : 3)

Le mécanisme des Tables rondes n'ayant pas contribué à la mobilisation des ressources escomptées par le gouvernement et, dans cette perspective d'une volonté de transition rapide de l'urgence au développement, le gouvernement se tourne vers les institutions financières internationales afin d'avoir accès à un financement lui permettant d'initier des programmes visant son développement à long-terme. À partir de 1997, il entame des négociations avec le FMI sous la *Facilité d'ajustement structurel renforcée* (FASR) en vue d'obtenir un appui à la mise en œuvre de son programme économique triennal (Avril 1998-Mars 2001). L'entente est conclue en juin 1998 avec l'octroi d'un crédit sur trois ans.⁶⁵ Selon Hayman, les hauts fonctionnaires notent qu'à cette époque le Rwanda n'était pas prêt mais que cette négociation sous la FASR était la seule option pour le pays d'obtenir des fonds et que les crédits lui permettraient un peu plus de contrôle. (Hayman, 2006 : 106) La stratégie triennale adoptée met l'emphase sur la réconciliation nationale et la réduction de la pauvreté à travers :

- la consolidation des progrès réalisés au niveau de la réintégration, la justice, la gouvernance et la transparence;
- la revitalisation de l'agriculture et l'économie rurale;
- le renforcement du développement des ressources humaines;
- le maintien de la stabilité macroéconomique;
- l'amélioration de la mobilisation et de la gestion des ressources publiques;
- l'amélioration du cadre institutionnel en vue de faciliter le développement des activités du secteur privé et promouvoir la compétitivité externe;

⁶⁵ IMF, Press-release no 98/24: *IMF Approves Three-Year ESAF Credit for Rwanda* <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/1998/pr9824.htm>> (Accès 14 juillet 2014)

- la promotion de la diversification des exportations et de l'accès du Rwanda à la mer
- l'amélioration des services de transport, de l'approvisionnement en énergie et la réduction de la pénurie de logements. (GoR, IMF and World Bank, 1999)

Il faut noter que l'octroi des crédits et donc le soutien des programmes de développement du pays sont conditionnels à des réformes des politiques de type libéral. (Baaré et al., 1999 : 29)

Avec la négociation de la FASR, cette période voit donc également un changement de coordination du PNUD à la Banque mondiale, cette dernière prenant le leadership de la mobilisation des ressources et des réformes économiques et la FASR en devenant le cadre de discussion. Au niveau bilatéral, le paysage des bailleurs de fonds se modifie également. Le Rwanda obtient un soutien marqué de nouveaux bailleurs notamment le Royaume-Uni et la Suède qui promeuvent un soutien direct au gouvernement et des réunions régulières de coordination bailleurs-gouvernement en ce sens. (Hayman, 2006 : 107) Dès juin 1998, avec la finalisation des négociations d'un nouveau programme d'ajustement, la Banque mondiale organise à la demande du gouvernement une réunion à Stockholm, la première tenue hors cadre des Conférences de Tables rondes, avec pour objectif d'aborder les problèmes macroéconomiques et les besoins en financement extérieur du Rwanda. La préparation du Document-Cadre de Politique Économique dans la perspective des négociations de la FASR avait mis en lumière l'ampleur des besoins en financement extérieur du Rwanda. (United Nations Development Programme [UNDP], 1999 : 14). En même temps dès 1998, la Banque mondiale souligne la nécessité de traiter le Rwanda comme un « cas spécial » en termes d'aide internationale.⁶⁶ (World Bank, 1998 : 1) Il faut rappeler qu'une des frustrations du gouvernement rwandais durant la période d'urgence est de ne pas être ainsi considérée. La réunion de Stockholm est donc une occasion pour le gouvernement de démontrer son

⁶⁶ “Rwanda should be treated as a *special case* for international assistance because of: (i) the legacy of the genocide and the destruction of human capital; (ii) the need to resolve the conflict in the Great Lakes which could otherwise undermine peace and development efforts for generations; (iii) the need for strong development efforts that improve the welfare of people; (iv) the need for economic reforms to promote an economic system that is inclusive of all social groups, as part of the transition to peace and political stability; and (iv) the high external debt burden facing the country, which can be reduced only with international assistance. Exceptional efforts now can make a difference.” (World Bank, 1998 : 1)

engagement quant à la FASR, de solliciter un appui budgétaire direct afin de poursuivre les réformes entamées, de discuter des possibilités d'appui des donateurs quant à l'insoutenabilité de la dette du pays et de signaler la volonté du pays à négocier une réduction de sa dette sous l'Initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE). Les donateurs promettent une aide budgétaire de 247 millions US\$ et de 27 millions pour contribuer à un Fond fiduciaire proposé par le gouvernement afin de mobiliser des fonds destinés à alléger sa dette multilatérale. (UNDP, 1999 : 14) Une autre réunion suit en juillet 1999 sous l'égide de la Banque mondiale et du Royaume-Uni. Un des objectifs de cette réunion mis de l'avant par la Secrétaire d'État pour le développement international du Royaume-Uni de l'époque en accord avec le vice-président rwandais est de former la base d'un dialogue régulier entre le gouvernement et les bailleurs avec pour emphase la mobilisation d'un appui budgétaire et sectoriel, notamment les secteurs sociaux. (Hayman, 2006 : 108) Cette réunion est donc l'occasion pour le gouvernement de présenter ses réalisations dans la mise en œuvre du programme d'ajustement, de réaffirmer son engagement à la mise en œuvre de ce programme et de faire pression quant au décaissement des fonds promis lors de la réunion de Stockholm. Elle est également un espace de dialogue avec les bailleurs quant à la politique intérieure du gouvernement et celle dans les Grands lacs. (PNUD, 1999 : 15)

Les discussions lors de ces réunions ne portent donc pas exclusivement sur les questions socio-économiques tout comme lors des Tables rondes, certains bailleurs soulevant leurs préoccupations quant à la situation socio-politique interne et dans la sous-région. Lors d'une réunion ministérielle de l'Union européenne sur le Rwanda à Bruxelles en 1998, les ministres soulignent leurs préoccupations relativement aux problèmes de sécurité et de droits de la personne dans le Nord-ouest du pays. Les discussions des différentes réunions porteront aussi sur la présence de troupes rwandaises au Congo⁶⁷. (Baaré et al., 1999 : 32) Des critiques s'élèvent aussi face à l'évolution du contexte politique à l'intérieur du pays. Mais ici aussi, la réaction des bailleurs à ces événements n'est pas uniforme. Hayman souligne un écart grandissant dans la perception des bailleurs du régime de Kigali avec d'un côté les institutions

⁶⁷ Il faut se souvenir qu'avec la prise au pouvoir de Kabila en 96 le Zaïre change de nom et devient la République démocratique du Congo.

financières internationales et les nouveaux bailleurs qui soutiennent le gouvernement soulignant ses progrès quant à la stabilisation du pays et à la relance économique et de l'autre, les bailleurs traditionnels, de plus en plus sceptiques face à l'évolution des choses. (Hayman, 2006 : 108-109)

L'une des situations durant cette période de transition qui préoccupe les bailleurs et représente une source de friction avec le gouvernement est l'insurrection de 1997 dans le nord-ouest du pays. La fermeture des camps en 1996 n'a pas mis fin aux raids contre le Rwanda par les milices armées et les militaires de l'ancien régime à partir de la RDC. Ces raids se transforment en mai 1997 en une véritable insurrection organisée d'abord dans le nord-ouest du Rwanda touchant ensuite dès décembre 1997 le centre et le sud du pays. Comme le note Reyntjens :

Même si les forces rebelles opèrent en permanence à l'intérieur du pays, la conquête du Congo par Kabila n'a pas mis fin aux sanctuaires dans ce pays, dont l'Est en particulier n'est que faiblement contrôlé par le nouveau pouvoir de Kinshasa et où en outre le sentiment anti-Tutsi favorise objectivement la rébellion rwandaise. La zone de Rutshuru, frontalière du Rwanda, sert de base d'assaut et de repli qu'une alliance avec les milices hunde Mai-Mai originaires de cette région permet de maintenir. (Reyntjens, 1998 : 76)

Durant l'insurrection, les rapports des organisations des droits de la personne dénoncent les massacres et les exécutions extrajudiciaires par l'armée rwandaise et les tueries arbitraires et délibérées par les groupes armés d'opposition, de la population civile prise en souricière par les belligérants. (Amnesty International [AI], 1997 : 3) Cette situation de violation des droits de la personne et les opérations contre-insurrectionnelles de l'armée préoccupent les bailleurs. Il faut rappeler que, dès 1994, face à la présence de l'ancien régime à proximité des frontières rwandaises et les incursions répétées qui déstabilisent le pays, une partie des bailleurs encourage Kigali à négocier avec ces derniers et n'approuve donc pas la réponse militaire privilégiée par le nouveau régime qui exclut d'emblée toute négociation avec un régime qualifié de génocidaire. L'insurrection ne sera véritablement contenue que vers avril 1998. Quelques mois plus tard, le Rwanda appuie d'anciens militaires des Forces armées zaïroises qui se sont tournées contre Kabila et un nouveau groupe rebelle formé dès août 1998 au

Congo, le *Rassemblement congolais pour la démocratie* (RCD) qui se joint dans l'ouest du Congo à d'autres forces rebelles. L'Ouganda envoie également des troupes en soutien au Rwanda. En effet, les relations entre Kabila qui a pris le pouvoir en 1996 avec ses alliés d'hier, le Rwanda et l'Ouganda, se sont détériorées. Ces derniers comptaient sur Kabila pour sécuriser leurs frontières contre les attaques des rebelles Hutu mais, avec le temps, celui-ci devient de plus en plus ambivalent quant aux problèmes de sécurité du Rwanda. L'enrôlement dans l'armée congolaise de soldats de l'ancienne armée rwandaise et de milices *Interhamwe* par Kabila va également entraver toute possibilité de négociation. (Baaré et al., 1999 : 9)

Ici encore, la réaction des bailleurs face à cette présence des troupes rwandaises au Congo diffère faisant ressortir l'impossibilité d'avoir une position commune des bailleurs étant donné leurs divergences d'interprétation autant de la nature du nouveau régime à Kigali et des dynamiques politiques autant au Rwanda que dans la région. (Baaré et al., 1999 : 32) Lors des réunions avec les bailleurs, le gouvernement explique son implication au Congo comme relevant de la nécessité d'intervenir contre les génocidaires encore au Congo et d'assurer sa sécurité nationale. (Hayman, 2006 : 110) Si la version officielle est reçue par la plupart des bailleurs, Hayman souligne, toutefois, en citant Longman que d'autres versions sont avancées :

the need to quell domestic unrest, opportunities for personal and national enrichment, and the desire to be a regional power. (Hayman, 2006 : 110)

Ainsi plusieurs bailleurs restent sceptiques face à cette deuxième intervention du Rwanda au Congo ce qui se traduit en une diminution de leur soutien à la 'cause rwandaise'. (Hayman, 2006) Leur réponse n'est donc pas uniforme, certains donneurs poursuivant le décaissement des fonds promis, d'autres posant des conditionnalités politiques additionnelles au décaissement, d'autres enfin suspendant leur aide. (Baaré et al., 1999 : 32).

Donors were also aware that for the GoR, security matters are non-negotiable. Whether they fully share the strategy adopted by the RPF to solve the security problem through a military solution or not, their pressure is unlikely to change the GoR's behaviour. (Baaré et al., 1999 : 32)

Si la gestion de l'insurrection de 1997 par l'armée rwandaise et la présence de forces rwandaises au Congo est donc source de tension avec certains bailleurs, des critiques de plus en plus pressantes s'élèvent également à partir des années 97 quant à l'évolution politique interne, dénonçant notamment une concentration du pouvoir autour du FPR et un rétrécissement de l'espace politique interne. (International Crisis Group [ICG], 2002 : 10; Reyntjens, 1998) L'année 1999 sera notamment marquée par l'exil de deux membres du gouvernement, l'exclusion de quatre députés de l'Assemblée nationale accusés de soutien à l'insurrection ou de corruption, un important remaniement ministériel.⁶⁸ Les dissensions et les départs en exil proviennent autant de l'élite Hutu que Tutsi.

Face à la critique, le FPR justifie cette concentration du pouvoir par la situation d'urgence qui prévalait au lendemain du génocide. La plupart des cadres modérés ont été tués, ceux de la branche "Hutu power" se sont exilés. Pour remédier à cette pénurie de cadres, le FPR a dû nommer d'urgence des personnes qualifiées issues de ses rangs. (ICG, 2002 : 11)

En mars 1999, les premières élections de la période post-génocide menées au niveau local, secteurs et cellules, soulèvent aussi des critiques. Si pour le gouvernement, elles constituent un pas important dans le processus de démocratisation du pays, certains organismes bien que reconnaissant le taux de participation élevé et la bonne gestion du processus électoral dénoncent la manipulation politique qui les sous-tend et questionnent donc leur justesse. (ICG, 2001 : 11; Human Rights Watch [HRW], 1999⁶⁹) Le vote n'est effectivement pas secret, les électeurs devant se placer derrière le candidat de leur choix. Les élections sont également non-politiques puisque les partis politiques sont interdits, les candidats désirant se présenter aux élections le faisant spontanément dans le bureau de vote et livrant un petit discours pour se faire connaître. (ICG, 2001 : 11). Si cette méthode est motivée par le Rwanda pour des raisons de coût, les critiques soulignent sa limite à la liberté de choix et à la possibilité de tout appel, aucune preuve matérielle de l'élection ne subsistant. (ICG, 2001 : 11) Les critiques sont donc

⁶⁸ Human Rights Watch, *Rwanda. Human Rights Development*. <http://www.hrw.org/legacy/wr2k/Africa-08.htm> <Accès 15 juillet 2014>

⁶⁹ Human Rights Watch, *Rwanda. Human Rights Development*. <http://www.hrw.org/legacy/wr2k/Africa-08.htm> <Accès 15 juillet 2014>

principalement issues des observateurs des droits de la personne et des universitaires. Uvin note le dilemme que pose cette élection pour la communauté des bailleurs :

[...] should these elections be condemned as farces, if not violations of human rights? Or should they be treated as locally owned, adapted to the extremely limited economic and political margin for manoeuvre available in a devastated post-genocide society? The answer for many in the donor community has been that they consider the process to have been fair, progressive and realistic. (Uvin, 2001 : 180)

La prolongation en juin 1999 par les partis siégeant à l'assemblée nationale et les membres du gouvernement de la période de transition venant à échéance, jusqu'en 2003 est également vue comme une extension unilatérale du pouvoir tenant d'une dérive autoritaire du régime en place (ICG, 2002 : 10) mais génère peu de réaction du côté des bailleurs (Uvin, 2001 : 180). Au niveau gouvernemental, elle est expliquée comme découlant du besoin d'établir un système démocratique notamment celui de finaliser la révision constitutionnelle en cours.

En bref, si durant cette période de transition, la communauté du développement reconnaît l'engagement du gouvernement quant aux réformes socio-économiques, les positions en son sein divergent quant aux actions du gouvernement menées au nom de la stabilisation interne et de la sécurité du pays alors que celui-ci externalise, notamment, la guerre indiquant vouloir garder la menace à l'extérieur de ses frontières. Le gouvernement juge que les bailleurs ne saisissent pas ses préoccupations sécuritaires. La vie politique interne du pays va également constituer une autre source de tension alors que même les bailleurs qui soutiennent le régime en place deviennent graduellement préoccupés par les perspectives à long-terme. (Uvin, 2001 : 180) Ainsi, la position des donateurs face au régime en place et au contexte du pays restera polarisée.

Since 1994 donors have differed radically in their assessments of basic matters such as the current dynamics of the Rwandan conflict, the nature and intentions of the government, the weight of the past in explaining the present, or the nature of current ethnic, social and economic trends in society. [...] Those who negatively judge the GoR are troubled by its continued, if not increasing, dominance by the RPF; the weakness of systemic checks and balances on the government; the increasing 'Tutsification' of important government positions; the co-optation or repression of independent forces in civil society; and the

allegations of major human rights violations. The contrary point of view is that the government is multi-ethnic; has respected the spirit of the Arusha agreements; is trying to improve the quality of its governance; allows for a largely free press and broad-based civil society; and more generally, given the reality of the genocide and continued civil war, has been remarkably willing to try to live up to high standards of governance. (Uvin, 2001 : 178, 179)

3.4. La phase de développement (2000 à ce jour)

Si des stratégies et des programmes sont développés durant les périodes d'urgence et de transition, ce n'est réellement que dès le début des années 2000 que le gouvernement entame sa planification à long terme. Cette période verra donc l'élaboration et la mise en œuvre, notamment, de la Vision à long terme du pays (Vision 2020), de trois stratégies de réduction de la pauvreté⁷⁰, deux programmes gouvernementaux sur sept ans (2003-2010) (2010-2017), du programme de décentralisation. Une nouvelle constitution sera également préparée et adoptée en 2003 suivie d'élections parlementaires et présidentielles qui mettent fin à la transition. Divers organes sont mis en place chargés selon la Constitution de régler les problèmes majeurs du pays dont, notamment, la *Commission nationale électorale* (CNE), la *Commission nationale pour l'unité et la réconciliation du Rwanda* (CNUR)⁷¹, la *Commission nationale des droits de la personne*. Il faut noter que toute cette planification avait également été précédée en 1998 par une série de rencontre hebdomadaire, les réunions du Village Urugwiro, menée sur un an et conviée par la présidence, réunissant des acteurs nationaux issus de divers milieux, et ce, afin de réfléchir collectivement à l'avenir du pays et aux solutions quant à ses défis majeurs. Au niveau de la relation avec les bailleurs, cette période verra la systématisation d'un système de coordination de l'aide et de la relation avec les bailleurs, objectif qui sous-tendait déjà la réunion de Londres de 1999. Il ne s'agira pas dans cette section de revenir en détail sur les tenants et les aboutissants de cette planification dans la mesure où la présentation de nos données et leur discussion portent principalement sur cette période. Il s'agira ici de faire ressortir certaines orientations clés de cette planification ainsi

⁷⁰ Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP, 2002-2005), Stratégie de Développement économique et de réduction de la pauvreté : EDPRS I 2008-2012, EDPRS II 2013-2018.

⁷¹ La création d'une commission électorale indépendante chargée d'assurer des élections libres et justes et celle d'une commission d'unité nationale et de réconciliation est déjà prévue par les Accords d'Arusha de 1993.

que quelques éléments de l'évolution politique interne qui ont ponctué la relation du gouvernement avec les bailleurs.

3.4.1. L'unité et la réconciliation nationale

L'unité et la réconciliation nationale figurant parmi les priorités majeures du pays était à l'ordre du jour de la réflexion collective de 1998-1999. Entre autres questions sur lesquelles les discussions ont portées était de savoir si l'unité entre les Rwandais a déjà été un fait. Et si oui, ce qui l'a rompue. (Republic of Rwanda, 1999 : 16) L'objectif était d'examiner :

[...] what happened in history in order to know the TRUTH, and avoid to follow distorted history [...]. (Republic of Rwanda, 1999 : 11) (En majuscule dans l'original)

Il est souligné la nécessité pour les Rwandais de comprendre l'origine des divisions qui ont mené au génocide, de bénéficier, dès lors, d'explications suffisantes et d'une histoire claire qui doit être la même pour tous. (Republic of Rwanda, 1999 : 13) Les discussions du Village Urugwiro sur cette question de l'unité ont conclu à l'existence d'une unité entre les Rwandais durant la période précoloniale dont le lien a été déchiré par le colonisateur. (Republic of Rwanda, 1999 : 33, 34) Ainsi donc, le régime post-génocide remet en question l'existence d'une différence et d'une opposition fondamentale entre les trois groupes rwandais, imputant leur division, tel que le résume le tableau ci-dessous présenté dans la Vision 2020, au colonisateur et à l'ethnisme subséquent promu par les régimes pré-génocide.

Tableau 4: Rôle de l'État au Rwanda dans une perspective historique : unité nationale.

Rôle de l'État	Ère précoloniale	Ère Coloniale	De l'indépendance jusqu'en 1994	Période post-génocide
Unité nationale	Pas de problèmes internes et tout le monde contribuait à défendre la nation. Cependant, il y avait un exil volontaire d'individus ou de groupes qui défiaient l'autorité du Roi.	Déchirements du tissu social de la nation : a) Écoles exclusivement réservées aux enfants des chefs à Nyanza en 1918 et à Astrida en 1929, dirigées par les Pères Blancs; b) Destitution des Hutu, des Tutsi d'origine modeste, et des Twa par les Belges en 1926.	- Développement d'idéologies ethniques sources de division. - Désintégration totale du tissu social après le génocide de 1990-1994.	- Volonté politique explicite et efforts de réconciliation - Commission Nationale pour l'Unité et la Réconciliation - Cadre légal anti-ségrégationniste incluant l'abolition des cartes d'identité ethniques.

Source : République du Rwanda, 2000 : 27

En ce sens, la restauration de cette unité passe par la reconstruction de ces valeurs communes à tous les Rwandais. (Republic of Rwanda, 1999 : 34) Les réunions du Village Urugwiro recommandent, ainsi, entre autres actions :

- la promotion et l'instauration de la bonne gouvernance. Celle-ci étant qualifiée comme n'étant pas innée mais devant être apprise, il est proposé la création d'une école politique nationale qui enseignerait la bonne gouvernance aux Rwandais;
- l'établissement d'une commission nationale d'unité et de réconciliation ayant pour objectif d'expliquer au Rwandais les causes de la destruction de leur unité et d'examiner les actions à entreprendre pour son rétablissement et la promotion de la réconciliation. (Republic of Rwanda, 1999 : 34-35)

La reconstruction de la société rwandaise passe donc par la restauration de l'unité rwandaise qui, elle-même, suppose une réconciliation nationale qui engage tous les Rwandais. Cette

réconciliation est fondée sur la construction d'une identité rwandaise qui transcende les appartenances ethniques. Le principal vecteur de cette politique est la Commission nationale d'unité et de réconciliation créée en mars 1999 afin de promouvoir l'unité, la réconciliation et la cohésion sociale entre les Rwandais. Divers mécanismes dont les camps de solidarité (*Ingando*) ou le programme d'éducation civique (*Itorero*) qui font partie intégrante de diverses initiatives dénommées *Home Grown Solutions*⁷² (solutions locales) ont également été créés. Ils visent à faire émerger une identité politique basée non pas sur les ethnies mais sur la rwandéité (être rwandais), et ce, via la participation et l'interaction des citoyens au-delà des clivages ethniques. L'objectif est donc la reconstruction d'une nouvelle société rwandaise basée sur un nouveau citoyen rwandais, une nouvelle citoyenneté fondée dans des valeurs partagées et qui émergerait d'un changement positif de mentalité et d'attitudes. (National Itorero Commission [NIC], 2012)⁷³

Bon nombre de recherches académiques questionnent toutefois l'orientation de cette politique d'unité et de réconciliation notant qu'elle est basée sur une négation de l'ethnicité qui ne permet pas de revisiter ouvertement le passé et sur une pédagogie du haut qui cultive et prescrit l'adoption d'un consensus préétabli laissant peu place à la dissension et à toute analyse critique des questions d'identité et de réconciliation liée au génocide. Les mécanismes mis en place pour promouvoir cette réconciliation sont aussi vus comme des outils de diffusion de la vision du FPR de la société rwandaise et d'endoctrinement à celle-ci. (Melvin, 2013; Purdekova, 2011; Thomson, 2011; Hintjens, 2008; Mgbako, 2005)

⁷² “As part of efforts to reconstruct Rwanda and nurture a shared national identity, the Government of Rwanda drew on aspects of Rwanda culture and traditional practices to enrich and adapt its development programs to the country's needs and context. The result is a set of Home Grown Solutions – culturally owned practices translated into sustainable development programs.” <<http://www.rwandapedia.rw/explore/ingando>> (consulté juillet 2014)

⁷³ Le programme d'éducation civique (*Itorero*) est vu comme : “*Itorero ry'Igihugu* as a mechanism of solving problems related to mindset, bad behaviour, bad practices, through applying Rwandan cultural values.” (NIC, 2012)

3.4.2. De la Vision 2020 aux stratégies de réduction de la pauvreté

La Vision 2020 est une vision à long-terme des ambitions du pays à l'horizon 2020. Elle découle notamment de la réflexion nationale susmentionnée, menée à partir de 1998 à l'initiative de la présidence, et d'une volonté de définir l'avenir du pays. Si, au départ, cette Vision est une initiative nationale, la fin de son élaboration et sa traduction en stratégies à moyen terme et en politiques sectorielles coïncidera avec la centralité dans l'agenda international du développement de la réduction de la pauvreté comme fer de lance des efforts de développement. Cet alignement de la Vision 2020 aux nouvelles prescriptions des IFI quant à la réduction de la pauvreté est d'ailleurs noté dans un rapport indépendant d'évaluation du premier *Document de stratégie de réduction de la pauvreté* (DSRP) du Rwanda :

Although the decision to produce a PRSP in 2000/1 was not home grown, the PRSP nevertheless came at an important moment for Rwanda, providing as it did a crucial opportunity to link the country's newly formed Vision with an explicit policy agenda for tackling poverty and the social inequities of earlier decades. (Evans et al., 2006 : 9)

Le DSRP, connu généralement sous le vocable anglais PRSP, qui dès les années 2000 est exigé aux PED dans le cadre de l'*Initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés* (PPTE), est, dès lors, devenu la stratégie à moyen terme de cette Vision, orientant du même coup les politiques et stratégies sectorielles de sa mise en œuvre. Hayman souligne également ce changement d'emphase dans l'évolution de la Vision 2020 qui d'un document de huit pages en 1998 faisant peu allusion à la réduction de la pauvreté et portant principalement sur la réconciliation nationale et la sécurité devient un document de politique substantiel inscrivant la réduction de la pauvreté au cœur de la stratégie de développement à long terme du Rwanda. (Hayman, 2006 : 134)

Rappelons, ici, que même si la Banque et le Fonds stipulent que le DSRP incarne de nouveaux principes en ce qu'il doit « être préparé par le pays concerné » et découler d'une large consultation nationale, ces institutions ont, néanmoins, élaborées un « guide destiné à aider les pays à élaborer et à renforcer leurs stratégies de lutte contre la pauvreté », le *Recueil de*

*référence pour les stratégies de lutte contre la pauvreté.*⁷⁴ Bien qu'il se veuille suggestif, le Recueil précise, notamment, les éléments constitutifs d'un DSRP et ses phases d'élaboration, le cadre de compréhension de la pauvreté et ses causes, les quatre domaines prioritaires de l'action publique pour une croissance durable et une réduction de la pauvreté, les méthodes d'évaluation et de suivi. De plus, l'accès à l'allègement de la dette est conditionnel à l'approbation par le conseil d'administration de la Banque et du Fonds et à sa mise en œuvre satisfaisante tout comme celle de politiques macroéconomiques, le pays devant aussi soumettre un rapport d'avancement annuel pour la période du DSRP (2002-2005).

Au Rwanda, le processus de préparation du premier DSRP qui est un énoncé des politiques et des programmes macroéconomiques, structurels et sociaux à moyen et long termes qu'un pays entend suivre afin de promouvoir la croissance et réduire la pauvreté au niveau national, est entamé en 2000 avec l'élaboration d'un DSRP intérimaire en 2001 et finalisé en 2002 avec son approbation par la Banque et le Fonds.

3.4.3. Évolution politique interne et relations avec les bailleurs

Avec cette centralité de la réduction de la pauvreté dans l'agenda international, le DSRP va former la base du partenariat avec les bailleurs, ces derniers alignant leur appui aux priorités nationales identifiées dans le DSRP. La préparation du DSRP du Rwanda, sa mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des progrès seront au cœur des réunions de coordination entre le gouvernement et les bailleurs qui dès 2000 se tiendront annuellement à Kigali. Si ces réunions portent principalement sur ces différentes dimensions du DSRP, les discussions entre le gouvernement et les bailleurs portent également, durant cette période, sur l'évolution politique à l'intérieur du Rwanda et dans la sous-région : entre autres enjeux abordés : la nouvelle constitution de 2003 et les élections législatives et présidentielles de 2003, le climat politique interne ainsi que la présence de troupes rwandaises en RDC.

⁷⁴ Les différents chapitres du Guide sont disponibles : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:22404376~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201.00.html> (Accès 17 juillet 2014)

L'une des réformes politiques majeures de cette période est la préparation de la nouvelle constitution. Son adoption suivie d'élections législatives et présidentielles doit, effectivement, marquer la fin de la période de transition. Une Commission constitutionnelle a donc été mise en place en décembre 1999 avec pour mandat notamment de préparer une ébauche de la constitution, de mener, à cet effet, une consultation populaire et de sensibiliser la population quant au processus d'élaboration de la constitution.⁷⁵ L'ébauche de la Constitution a été soumise à référendum populaire et approuvée en mai 2003. Les principales critiques de cet exercice sont venues des observateurs des droits de la personne remettant en question une participation populaire encadrée et des limites strictes posées à certaines activités politiques par la Constitution, limites représentant une porte ouverte à une dérive autoritaire. (ICG, 2002 : 8) Le rapport dénonce également de façon générale une monopolisation du pouvoir par le FPR et la restriction à tout débat national critique (ICG, 2002). Parmi les principes fondamentaux de la Constitution qui sont remis en question figure le choix d'un modèle consensuel de gouvernance, le débat étant organisé au sein du *Forum National de Concertation des Formations Politiques* institué par la Constitution et auquel participent tous les partis autorisés, « en vue de promouvoir un dialogue politique national dans la recherche d'un consensus et la cohésion nationale » (Art. 56). *International Crisis Group* recommande notamment à la communauté internationale « de refuser de financer les élections de 2003 et la mise en place des institutions post-transition tant que celles-ci n'ont pas été précédées d'une libéralisation des activités politiques et d'une amélioration significative du respect des libertés d'association et d'expression. » (ICG, 2002 : iii) Human Rights Watch va également publier un rapport qui recommande à la communauté internationale de ne pas financer les élections alors qu'une commission parlementaire est mise en place pour faire enquête sur la poursuite et la diffusion d'une politique de division ethnique présumée au sein du MDR et par ses membres. Le rapport de la Commission confirmera ces allégations proposant la dissolution du MDR sur cette base et indiquant qu'un certain nombre de politiciens faisant parti du gouvernement conservent cette idéologie. (Kimonyo, Kayumba et Twagiramungu, 2004 : 18)

⁷⁵ Loi n°23/99 du 24 décembre 1999 Portant Création de la Commission Chargée de l'Élaboration de la Constitution et de la Révision d'Autres Lois

In the end, international aid was indeed withheld during the referendum. Initially the Government of Rwanda was to have provided the funds for 20 % of the referendum and the presidential and legislative elections that followed; the donor community was supposed to have funded the rest. As things turned out, the government was obliged to cover 88 % of the referendum costs [...]. Donor contributions covered only 8 % (through a ‘basket fund managed’ by the UNDP [...] and the rest of the bill was footed by the Rwandan private sector. The organization of the election was carried out largely on a voluntary basis by electoral commission agents. The referendum took place, therefore, in an atmosphere of deep antagonism between the Rwandan government and the international community. (Kimonyo, Kayumba et Twagiramungu, 2004 : 19)

Les bailleurs de fonds réagiront de façon différente pour les élections présidentielles et législatives d'août et septembre 2003 respectivement. L'union européenne retardera sa contribution aux élections mais finira par décaisser les fonds en décembre 2003 alors que les Pays-Bas se dissocient du processus électoral retenant la dernière tranche des fonds promis. Les contributions de l'Allemagne ne seront pas affectées par la controverse en cours. (Kimonyo, Kayumba et Twagiramungu, 2004 : 20, 21) Les critiques portent encore une fois sur un processus électoral cosmétique, une restriction des activités des partis politiques. (ICG, 2002; Reyntjens, 2004). Les bailleurs et les organismes des droits de la personne sont également préoccupés par le climat politique qui précède les élections, avec la démission en janvier 2000 du président de l'Assemblée nationale qui s'exile ensuite. Le président Pasteur Bizimungu démissionne en février 2000 et sera remplacé par Paul Kagame, alors vice-président, à la suite d'un vote de l'Assemblée nationale en avril 2000. Bizimungu sera ensuite arrêtée en 2001 et le Parti pour la démocratie et le Renouveau (PDR) qu'il a fondé, interdit. Le principal parti d'opposition, le MDR sera également interdit à la suite du rapport de la commission parlementaire spéciale susmentionnée. La promulgation d'une loi⁷⁶ sur la discrimination et le sectarisme inquiète aussi, les organismes des droits de la personne dénonçant une définition vague du divisionnisme qui ouvre la porte à des abus et est destinée à faire taire toute dissension. (ICG, 2002; Amnesty International, 2004)

⁷⁶ Loi n° 47/2001 du 18 décembre 2001 portant répression des crimes de discrimination et pratique du sectarisme

Sur le plan sous-régional, la présence des troupes rwandaises au Congo continue à être un objet de discorde avec les bailleurs de fonds, ceux-ci exhortant le gouvernement à retirer ses troupes. Le retrait des troupes rwandaises du Congo à la fin 2002, à la suite d'un accord avec la RDC (Accord de Pretoria), sera salué par les bailleurs. Toutefois, en dépit de ce retrait, un rapport de HRW en 2004 souligne une présence de ces troupes, une exploitation illégale des ressources du Congo et des violations des droits de la personne.⁷⁷ Hayman note l'impact du conflit congolais sur la relation avec les bailleurs :

Relations between the two countries deteriorated over the course of 2004, after attacks in April and November, and the contentious issue of whether or not Rwandan troops had once again entered the DRC was a source of tension between the GoR and donors throughout much of 2004. [...] the situation in the DRC impacted upon disbursements of budget support from both the UK and Sweden in 2004-05. (Hayman, 2006 : 117)

En juin 2012, à la suite des fuites d'allégations par un rapport des Nations-Unies accusant le Rwanda d'appui à la rébellion armée M23 de la RDC, accusations niées par le gouvernement, de nombreux bailleurs du Rwanda ont gelé leur aide incluant ceux qui d'habitude sont des alliés du gouvernement rwandais tels les États-Unis et le Royaume-Uni. Les Pays-Bas, l'Allemagne, la Suède, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement suspendent leur aide également. Le rapport sera publié en novembre 2012. Une des réponses du gouvernement rwandais face à cette suspension de l'aide internationale est de lancer un fonds de développement qui est dénommé *Agaciro* (dignité en kinyarwanda) auquel les Rwandais et les amis du Rwanda sont invités à contribuer afin, notamment, de compenser le déficit budgétaire anticipé. Le président soulignera notamment que « Le Rwanda a le plein droit de dessiner son destin indépendamment des aides étrangères ». Cette aide sera réinstituée par la plupart de ces bailleurs dès février 2013 bien que ceux d'entre eux qui offraient un appui budgétaire direct le transforme en appui sectoriel.

Si l'engagement et le sérieux du gouvernement en matière de développement via la conduite de réformes socio-économiques est reconnu par la communauté des bailleurs, la vie politique

⁷⁷ Human Rights Watch (2004). *D.R. Congo: War Crimes in Bukavu*.

interne du pays notamment en ce qui a trait à l'unité et à la réconciliation nationale, à la libéralisation politique et à son implication dans la sous-région, restent des lignes de tension continuelles entre le gouvernement et ses bailleurs de fonds. S'il y a donc une vision partagée par le gouvernement et les bailleurs quant au développement socio-économique du pays suivant le modèle réduction de la pauvreté-croissance économique-bonne gouvernance, les divergences émanent surtout quant aux choix du gouvernement au nom de sa stabilité politique (arrangements politiques, approche de réconciliation) et de sa sécurité, des enjeux qui sont au cœur des priorités du régime et constituent une constante dans ses politiques depuis sa prise du pouvoir en 1994.

Tableau 5: Priorités des principales politiques (2000-2013)

Vision 2020	DSRP 2002-2005	EDPRS I 2008-2013	EDPRS II 2013- 2018
<i>☞ TRANSFORMER LE RWANDA EN PAYS À REVENUS MOYENS VIA TRANSFORMATION DE L'ÉCONOMIE BASÉE SUR AGRICULTURE DE SUBSISTANCE EN UNE ÉCONOMIE DE SAVOIR AVEC NIVEAUX ÉLEVÉS D'ÉPARGNE ET D'INVESTISSEMENT PRIVÉ RÉDUISANT FORTE DÉPENDANCE À L'AIDE EXTÉRIEURE.</i>	☞ Réduction de la pauvreté et croissance économique		
<i>RECONSTRUCTION DE LA NATION ET DE SON CAPITAL SOCIAL SOUTENUE PAR UN ÉTAT CAPABLE (I) ET ANCRÉE DANS LA BONNE GOUVERNANCE (II)</i>	Développement rural et transformation de l'agriculture	Croissance par les emplois et l'exportation	Transformation économique
<i>DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET ÉCONOMIE BASÉE SUR LE SAVOIR</i>	Développement humain	Réduction de la pauvreté extrême	Développement rural
<i>DÉVELOPPEMENT TIRÉ PAR LE SECTEUR PRIVÉ</i>	Infrastructure économique	Gouvernance	Productivité et emploi pour les jeunes
<i>DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES</i>	Gouvernance		Gouvernance responsable
<i>Transformation AGRICULTURE EN SECTEUR PRODUCTIF À HAUTE VALEUR AJOUTÉ ET ORIENTÉE VERS LE MARCHÉ</i>	Développement du secteur privé		
<i>INTÉGRATION RÉGIONALE ET INTERNATIONALE</i>	renforcement des capacités insitutionnelles		

Source : Tiré de : République du Rwanda, 2000; GoR, 2002; GoR 2008; GoR 2013

3.5. Synthèse

La phase de planification des politiques de développement à moyen et long termes du régime post-génocide prend son envol à partir des années 2000. Entre 1994 et 2000, les efforts du gouvernement sont principalement centrés sur une réhabilitation des services et des infrastructures de base. On note que le début de la phase de planification du gouvernement coïncide avec le recentrage du discours international du développement sur les stratégies de réduction de la pauvreté et une préoccupation pour l'efficacité de l'aide au développement. Le croisement de ces divers agendas est à garder en mémoire puisqu'il revient dans le récit des acteurs quant à cette période de planification et joue un rôle déterminant dans leur appréhension de cette « appropriation ». Nous y reviendrons dans le chapitre 4 qui présente ce récit que dans notre chapitre de discussion.

La relation gouvernement-bailleurs de cette période post-génocide est marquée par des tensions d'ordre politique, et ce, dès la période d'urgence et par un retrait-réengagement des bailleurs. Ces tensions traversent les trois périodes et persistent jusqu'à ce jour. Elles sont emblématiques en ce qu'elles sortent cette relation de la vision strictement technocratique et techniciste affiché par l'agenda, réduction de la pauvreté, croissance économique et efficacité de l'aide, la situant sur un terrain politique dans un contexte national bien précis. En ce sens, elle donne un éclairage particulier à la saisie de l' « appropriation » puisque posant ce principe clairement dans sa dimension conflictuelle.

Cette mise en contexte autant des périodes pré-génocide et post-génocide et les éléments contextuels particuliers mis en évidence offrent une toile de fond qui illumine les éléments substantiels à partir desquels il s'agit de saisir le récit des acteurs sociaux nationaux au Rwanda qui fait l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE 4 : DE L'« APPROPRIATION » : TRAME NARRATIVE DES ACTEURS SOCIAUX AU RWANDA

4.1. Introduction

Ce chapitre consiste en une mise à plat de nos données de terrain à partir des entretiens menés avec les acteurs sociaux nationaux au Rwanda entre mai et septembre 2013. Il reconstitue la trame narrative du récit des acteurs sociaux au Rwanda quant à la façon dont ils considèrent s'être appropriés leur processus de développement. La saisie de ce récit est essentielle dans la mesure où celui-ci constitue le véhicule à travers lequel les acteurs expriment leur réalité, leur expérience. La reconstitution de la trame narrative de ce récit, sa séquentialité, ses points d'ancrage et d'articulation ainsi que ses liens logiques, permettent de saisir le discours des acteurs dont l'analyse fera l'objet du chapitre suivant. En effet, puisque que ce discours, le sens donc qu'il donne à cette « appropriation », n'est pas un donné, ces structures étant incorporées dans ce récit, la mise à plat de celui-ci nous permet d'y accéder (Hajer, 2006 : 69).

Ce qui ressort des différents entretiens qualitatifs menés auprès d'une quarantaine d'acteurs sociaux au Rwanda est une histoire de l'« appropriation » du Rwanda post-génocide (1994-2013) qui, en un sens, met en lumière le déploiement d'un projet national du régime mené par le FPR. Ici, il est essentiel de souligner d'emblée qu'un des premiers constats réalisés lors de notre terrain a été non pas des récits mais plutôt un récit unique de l'« appropriation » suivant une même trame narrative. La seule nuance apportée à ce récit par quelques acteurs porte sur un même point, celui de cette « appropriation » également présentée comme tenant de la participation de la population. Ce constat d'un récit largement homogène doit être lu comme une donnée de recherche et nous y reviendrons dans notre chapitre analytique. De même, au fur et à mesure du déploiement de cette trame émerge de façon marquée ce qui se trouve occulté dans la conception consensuelle de l'« appropriation » proposée par la Déclaration de Paris et l'effacement du politique qui la caractérise.

4.1.1 De la trame narrative

Pour la majorité des acteurs sociaux (élites politiques et technocratiques) rwandais rencontrés, l'« appropriation » est entendue en termes d'indépendance financière, d'autonomie décisionnelle et d'autodétermination du devenir du pays. Tous soulignent qu'en ce sens l'aide loin d'être une fin en soi représente un moyen permettant, à terme, au pays d'atteindre cet objectif. Cette volonté et nécessité d'« appropriation » est située dans le contexte rwandais comme étant antérieure à la *Déclaration de Paris*. Les acteurs en situent la matérialisation à partir des années 2000 via toute l'entreprise de planification durant laquelle le pays s'est doté d'une *vision* et d'objectifs à long-terme de développement (*Vision 2020*); de stratégies nationales quinquennales de mise en œuvre de cette vision (*PRSP* devenu par la suite *EDPRS*); d'une *politique de décentralisation* visant à rapprocher les ressources et les décideurs de la population et à s'assurer de la participation de cette dernière aux efforts de développement du pays; de *contrats de performance (Imihigo)* au sein des instances centrales et décentralisées visant une planification axée sur les résultats. En outre, dans la mesure où cette appropriation s'inscrit dans une dépendance et une relation d'aide, le gouvernement s'est aussi assuré, à travers cette planification, de se doter d'une *politique de l'aide* visant à spécifier les préférences du pays quant au type d'aide qu'il souhaite recevoir et les processus mis en place pour gérer l'aide extérieure. Selon les personnes rencontrées, grâce à cette planification, le pays a pu déterminer ses objectifs, ses priorités et identifier les moyens nécessaires pour les atteindre. Le fait d'avoir des priorités clairement définies, une planification axée sur les résultats et une gestion transparente de l'aide au développement, sont présentées comme permettant au pays de forcer les bailleurs à se commettre à cet engagement d'« appropriation ». Dans cette perspective, la majorité des acteurs voient l'appropriation comme étant une lutte à mener. Celle-ci n'est pas ou ne peut être offerte mais elle s'arrache, elle est une bataille. Ceci est appuyé par différents exemples de divergence de vision et de priorités entre le gouvernement et les bailleurs, lieu par excellence, selon ces acteurs, pour observer la teneur/la portée des engagements internationaux et pour le gouvernement de revendiquer son 'droit' à l'appropriation, de se prévaloir de ces engagements internationaux. Si cette appropriation s'acquiert via à la fois un processus de planification et une bataille, elle est aussi vue comme possible, dans le contexte du Rwanda, parce que tenant voire découlant

d'une façon d'être et donc de voir/concevoir propre au Rwanda et au Rwandais et de l'histoire du pays.

4.2. L'« appropriation » comme autosuffisance/autodétermination dans la dignité

Si la *Déclaration de Paris* proclame la centralité de l'« appropriation » dans le discours international du développement, les acteurs sociaux rwandais affirment que pour ce qui est du Rwanda, cette volonté d'« appropriation » est antérieure à la *Déclaration de Paris*. Selon eux, elle est d'abord et avant tout propre à la culture rwandaise mais découle aussi de l'histoire récente du pays et celle du parti au pouvoir, le Front patriotique rwandais (FPR).

4.2.1. Agaciro, Kwigira – De la dignité de ‘s’avoir’ : un axe motivationnel et mobilisateur

It is not appropriate in any culture for the powerful to use excessive power on the weak, the poor and powerless. This only happens in a world without a culture and values. But the weak, the poor, the powerless have a different potential that they should use correctly to get out of this kind of position we find ourselves in every time. There is another kind of power that we have and should use. The power of being right. The power of being correct. The power of refusing injustice. So, you will keep hearing from me on this. That is why you hired me, Rwandans. I would be happy that some of you or all of you should be thinking about how we continue with this attitude of according ourselves dignity. (Kagame, 2012)⁷⁸

Deux proverbes sont communément cités par la plupart des personnes rencontrées pour faire ressortir que cette idée d'« appropriation » est à priori inscrite dans la culture rwandaise.

‘*Umugabo arigira yakwibura agapfa*’ qu’un des répondants a traduit librement en Anglais, ainsi : ‘*your living depends on you first and when you fail yourself you are as good as dead*’.

⁷⁸ *Speech by H.E. Paul Kagame, President of the Republic of Rwanda at the launch of the Judicial Year 2012-2013, Parliament, 4 October 2012. < <http://www.presidency.gov.rw/speeches/718-speech-by-he-paul-kagame-president-of-the-republic-of-rwanda-at-the-launch-of-the-judicial-year-2012-2013> >*

Au sens figuré : un homme doit se prendre en charge, défendre son autonomie et sa dignité, sinon, il ne mérite pas de vivre.

'*Ak'imuhana kaza imvura ihise*' également traduit librement en anglais par un des répondants : *what comes from overseas arrives when the rain is over*. Ce qui provient d'ailleurs arrive après la pluie. Dans son sens figuré, le proverbe souligne que l'aide du voisin vient après la pluie rappelant que quand bien même celui-ci veut aider, il accorde priorité à ses propres affaires. S'il pleut, il attendra la fin de la pluie. En d'autres mots, les urgences de ton foyer ne sont pas les siennes.

Ces proverbes reviennent aussi régulièrement dans les discours à la population, fussent-ils du président ou des autres décideurs, ministres, gouverneurs, maires. Ils sont utilisés comme principes au cœur de la culture rwandaise et slogan mobilisateurs appelant la population à participer au développement du pays, un développement qui n'est possible que si le pays, les citoyens le font sien. Cette notion de *kwigira* traduit, dans les documents officiels, par *self-reliance* [autosuffisance - autonomie] se retrouve régulièrement comme thématique clé de certaines activités annuelles de la vie nationale du pays. On peut prendre pour exemple la thématique du Dialogue national⁷⁹ 2012 : "*Agaciro, intego yacu mu kwigira: Agaciro*⁸⁰, *Aiming for self-reliance*" ou alors celle de la commémoration nationale 2012 du génocide : "*Duharanire kwigira: Striving for self-reliance*". Via ces proverbes et cette notion de *kwigira*, l'idée véhiculée est double. D'abord celle de cette impérative autosuffisance/autonomie puisque « tout homme doit se prendre en charge sinon il est comme mort ». Ensuite celle que cette autosuffisance/indépendance/autonomie doit être construite de l'intérieur, endogène donc et autodéterminée dans la mesure où « ce que vient d'ailleurs n'arrive qu'après la pluie ».

⁷⁹ Ce dialogue national est une rencontre annuelle qui réunit membres du gouvernement central et local, parlementaires, population, membres de la diaspora, ambassadeurs. Il se veut être une plateforme de participation de la population à la vie nationale, un forum permettant à la population de débattre des questions liées au développement du pays et de poser des questions à leurs décideurs.

⁸⁰ Signifiant dignité, valeur (dans le sens d'avoir de la valeur).

Cette autosuffisance/autonomie, objectif donc à atteindre, est présentée comme puisant sa force et donc sa possibilité, notamment, dans cet *Agaciro* [dignité, valeur], cette dignité rwandaise. L'« appropriation », entendue, par les acteurs rencontrés, en termes d'autosuffisance/d'autonomie et d'autodétermination, est, selon un des répondants, traduit dans un agenda de dignité. Il souligne

Ce qui est paradoxal est de dépendre de quelqu'un financièrement et de vouloir s'« approprier ». Cette notion de dignité est venue expliquer ce paradoxe : il est permis à toi demandeur [d'aide] de garder ta dignité. Momentanément, j'ai ma dignité mais l'objectif est kwigira [l'autosuffisance/autonomie] qui est programmatoire. L'appropriation est donc moins un outil de gestion de l'aide mais plutôt de revendication, revendication d'une autodétermination.

Je peux avoir un pouvoir de négociation grâce à Agaciro [dignité, valeur]. Dans la mesure où l'égalité des nations n'a pas réussi, on utilise l'égalité des humains, Agaciro [leur dignité, leur valeur]. On fonde le pouvoir de négociation non pas sur l'égalité mais sur la dignité humaine. (Fabrice, Kigali, 30.07.13)⁸¹

Dans le même ordre d'idée, plusieurs autres expressions indiquant des traits culturels sont régulièrement évoquées par les répondants comme formant le soubassement de cette dignité et la toile de fond de cette volonté d'autosuffisance/d'autonomie. ***Kwihagararaho*** : ne pas se laisser faire, tenir bon. Au sens figuré, ne pas perdre la face, conserver sa dignité (ou son rang) dans une situation difficile ou délicate. ***Kurwana ishema ry'umuryango wawe*** : défendre l'honneur, la dignité, l'honorabilité de sa famille; *ishema* signifie aussi fierté, majesté. ***Kwanga umugayo*** : Se comporter dignement en toutes circonstances, habituellement, sans jamais se permettre de descendre en-deça d'un certain seuil moral. Ces expressions s'inscrivent dans le même champ sémantique que les deux proverbes susmentionnés qui en renforcent le sens.

L'axiome *Kwigira* [autosuffisance/autonomie]-*Agaciro* [dignité] est donc utilisé dans la morale politique actuelle afin de sensibiliser et de mobiliser les citoyens à la nécessité pour le pays de se prendre en charge dans le contexte de sa dépendance à l'aide et, conséquemment, aux bailleurs de fonds. Visant à rappeler que cette aide est octroyée non pas en fonction des priorités du pays mais celle des bailleurs et de leur agenda, cette morale cherche à ancrer dans les mentalités que, le pays ne peut continuer à dépendre de cette aide s'il veut matérialiser ses

⁸¹ Ceci est un pseudonyme.

objectifs et aspirations. L'aide ne peut plus être une fin en soi, la fin devant être d'en 'graduer'. Elle devrait être un moyen pour atteindre cette impérative indépendance entendue à long-terme en termes de capacité à entièrement financer le budget à même les ressources nationales, et donc une autonomie décisionnelle face aux bailleurs de fonds.

4.2.2. Kwigira : un impératif historique

Cet objectif d'autosuffisance/autonomie et d'autodétermination fondé sur la dignité humaine et rwandaise est mis de l'avant comme contingente également de l'histoire récente du pays et celle du parti au pouvoir, le FPR.

Kwigira : legs du génocide

Pour de nombreux acteurs, le génocide de 1994 au Rwanda est un élément mobilisateur de taille. Selon eux, dévasté par un génocide qui a coûté la vie à au moins 800 000 personnes, le pays est quasiment appelé à disparaître à la suite de cette tragédie. Face au dénudement des ressources humaines, à l'effondrement des institutions et de l'économie, à l'éclatement de la cohésion sociale, à l'insécurité, le travail de stabilisation et de reconstruction du pays est titanesque. Entre autres leçons dont ce génocide serait porteur pour le peuple rwandais, celui des deux proverbes susmentionnés. *Ak'imuhana kaza imvura ihise*. [L'aide du voisin n'arrive qu'après la pluie] et *'Umugabo arigira yakwibura agapfa'* [Tout homme doit se prendre en charge, assurer son autonomie sinon il est comme mort]. On rappelle ici que le génocide s'est déroulé sous les yeux avisés de la communauté internationale qui, en avril 1994, alors que le génocide bat son plein, décide de rapatrier la majorité de sa force de maintien de la paix présente au Rwanda, la *Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda* (MINUAR).⁸² Le bien-fondé de *kwigira* n'en est plus que rappelé, confirmé et renforcé. Pour les acteurs, le Rwanda a été abandonné et a pu tout de même s'en sortir en comptant sur ses propres forces.

⁸² À la suite de la mort de dix casques bleus belges qui assuraient la protection de la première ministre de l'époque, les Nations-Unies décident de réduire l'effectif de leur force de maintien de la paix de 2500 à 250 hommes et le retrait de la communauté internationale (rapatriement des expatriés).

La ligne de conduite du gouvernement est donc de continuer sur cette lancée pour chercher de façon endogène et collective les solutions aux défis auxquels fait face le pays.

Concrètement le génocide joue un rôle : le Rwanda est tombé en dessous de 0 et a pu se relever. Le fait que le génocide a eu lieu et a été arrêté par des Rwandais suscite un sentiment de pouvoir. On a pu. (Bernard Makuza, Kigali, 11.09.13)

Ce pouvoir agissant et cette agentivité tirés de l'expérience du génocide donnent, selon les acteurs, substance et légitimité à cet appel, à cette morale et cette volonté politique d'autonomie et d'autosuffisance.

Pour ces acteurs, si en 2005, la notion d'« appropriation » devient centrale dans le discours international du développement, elle est déjà le fer de lance de la vision, du discours et de la pratique politique du Rwanda post-génocide. La *Déclaration de Paris* est donc vue comme une opportunité pour le pays de faire avancer dans l'arène internationale ce qui est déjà un agenda national et de tenir les bailleurs de fonds imputable de cet engagement.

Kwigira : leitmotiv/modus operandi du FPR

This [foundation of 'ownership' in the Rwandan national and cultural value] also links to the question, why did the RPF come about? It is people who have gone through difficulties by their own. They had to come into their self and claim their own rights. [...] They started searching into self-determination. [...] Our plight is not recognized so we owe it to ourselves. They started doing things with their own means. (Protais Musoni, Kigali, 11.06.13)

Let us keep mastering our art of getting the most out of the very little we have in our hands. Let us also try and continue to be decent people. (Discours Kagame, 4.10.2012)

Si les leçons du génocide donnent leur impulsion à cette volonté et à cet agenda d'autosuffisance, d'autonomie et d'autodétermination, bon nombre d'acteurs lient également cette impulsion au FPR, à ce qui a donné lieu à sa naissance et à sa possibilité comme mouvement politique.

Ces acteurs rappellent que le FPR est né de la communauté des exilés des pogroms anti-Tutsi de 1958-59, 1961-63 et 1972-73, qui revendique, entre autres, un retour au pays qui leur a toujours été refusé sous le prétexte de la surpopulation et de l'exiguïté du Rwanda. Ils soulignent que si le FPR a pu exister, c'est à travers une prise de conscience progressive, au cours de la trentaine d'années d'exil, par cette communauté que leur situation et leurs revendications ne sont pas entendues et que tout potentiel changement de leur sort repose entre leurs mains. Le FPR, née de la frustration et de la lutte, est donc devenu un mouvement politique et une lutte armée (entre 1990-94) grâce à la mobilisation agissante de ces rwandais réfugiés dans les pays voisins (principalement Ouganda, Burundi, RDC, Tanzanie, Kenya) et de la diaspora rwandaise d'Europe et d'Amérique du Nord. Cette conscience acquise par la force des choses de ne devoir et de ne pouvoir dépendre que sur soi et ses propres moyens explique le fait que cette notion d'autonomie, d'indépendance soit clé pour le FPR. Cette indépendance trouve aussi son assise dans la confiance et la conviction née de la capacité d'avoir mené à terme une lutte armée et un mouvement politique par la seule volonté et les seuls efforts (physiques et matériels) de ses membres, la nécessité et la capacité donc d'être acteur de son propre destin. Cette indépendance, leitmotiv, trouve selon les acteurs, notamment, son expression dans le point 4 et le point 8 du programme politique du FPR.

4. BÂTIR UNE ÉCONOMIE BASÉE SUR LES RESSOURCES PROPRES DU PAYS.

Le FPR-INKOTANYI s'est engagé à prendre le taureau par les cornes et à relever les défis d'ordre économique afin de construire une économie indépendante basée sur les ressources naturelles du Rwanda.

[...]

Le FPR-INKOTANYI s'appliquera à éradiquer la mauvaise habitude des Rwandais de tendre la main aux « bailleurs de fonds », afin qu'ils puissent se convaincre qu'ils sont capables de se développer eux-mêmes s'ils se décident de s'y mettre.

8. ENTRETENIR DE BONNES RELATIONS ENTRE LE RWANDA ET LES AUTRES PAYS FONDÉES SUR LE RESPECT MUTUEL, LA COOPÉRATION ET LES ECHANGES

Depuis que le Rwanda a recouvré son indépendance et rejoint les autres pays membres de l'Organisation des Nations Unies, sa politique extérieure n'avait d'autres visées que de satisfaire les anciennes métropoles qui ont colonisé

l'Afrique, afin de continuer à bénéficier de leurs aides. Souvent, ces aides n'étaient même pas sollicitées pour servir les intérêts du peuple.

[...]

Le FPR-INKOTANYI s'emploiera à ce que les relations et la coopération entre le Rwanda et les autres pays, soient fondées sur le respect mutuel et les intérêts des communautés respectives;

Ainsi donc, pour les acteurs rencontrés, ce fond culturel couplé à l'expérience historique du pays et celle du FPR, parti au pouvoir, fondent cet agenda d'autosuffisance, d'autonomie, d'autodétermination qui caractérise le Rwanda post-génocide et marque son leadership. Cet agenda est indiqué comme antérieur à la centralité de l'« appropriation » dans le discours international du développement dès 2005 et non prescrit par celle-ci. Pour ces mêmes acteurs, si ces éléments culturels et historiques donnent une impulsion mobilisatrice et agissante à cet agenda, sa matérialisation doit se lire dans le leadership visionnaire et la phase de planification qu'entame le pays à partir des années 2000.

4.3. L'appropriation : un leadership visionnaire, une planification axée sur les résultats.

La première bonne stratégie du Rwanda a été de définir une vision, la Vision 2020 avec des piliers : EDPRS I & II [Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté]. Une bonne vision, avoir identifié rapidement les problèmes, suivie d'une bonne planification. Ensuite une bonne décentralisation qui a permis au pays d'être sur une bonne lancée et avancer. Parce que pour que le pays avance, il faut qu'il y ait des gens qui travaillent. Il faut donc arriver à la base. C'est de cela dont il s'agit. Leur [la population] montrer des projets utiles. Quand les gens les trouvent pertinents, ils les adoptent. Il y a eu aussi beaucoup de sensibilisation à la population : surtout qu'on ne doit pas dépendre de l'aide. [Callixte Kayisire, Kigali, 1.08.13]

À travers ces éléments culturels et historiques, le leadership en place transmet cette nécessité pour le pays de prendre en charge son devenir et bâtit cette confiance en la capacité endogène et collective d'ainsi faire. Les acteurs soulignent, néanmoins, que cette confiance ne reste qu'une fondation à partir de laquelle ce qui est aussi un agenda d'autosuffisance, d'autonomie et d'autodétermination qui n'est pas donné et ne peut pas être que rhétorique, doit être construit. Pour eux, ce qui est qualifié d' « appropriation » dans le discours international du

développement doit venir de l'intérieur, sa demande et son exigence également. Cela suppose pour le pays de déterminer où il veut aller et, donc, où il en est ce qui suppose également une identification de ses besoins, de ses problèmes et des solutions. Ainsi, à partir de 1998, le pays s'engage dans une réflexion approfondie afin de déterminer sa vision, ses objectifs en termes de développement et la voie à suivre pour atteindre ceux-ci. Cette réflexion permet, à partir de 2002, d'amorcer un vaste processus de planification.

Certains des répondants rappellent ici que le Rwanda post-génocide se décline en trois périodes. Au sortir du génocide de 1994 et ce jusqu'en 1997, le pays est dans une période d'urgence. Il s'agit de reconstruire une base à partir de laquelle développer. C'est la période d'accès aux infrastructures élémentaires pour la survie (santé, hydroélectrique, ...), de rapatriement et de réinstallation des réfugiés et des déplacés internes de 1994. À partir de 1998 commence la période de transition et ce jusqu'en 2002, période de normalisation (remise des maisons, début du processus d'unité et de réconciliation, ...) et de régularisation (mise en application des règles et des lois) de la société. Elle est vue par les acteurs comme une période de préparation du processus de développement. Comme l'indique un des acteurs, il est impossible de construire des routes, de démarrer des projets de développement si la population, la société n'est pas stabilisée. (Aimé Bosenibamwe, Musanze, 24.07.13) S'est amorcée à partir de 2002 la période de développement passant, entre autres, par une phase intense de planification.

Plusieurs répondants rajoutent également que la force du Rwanda de l'après-génocide est de pouvoir compter sur des idées venant de partout. En effet, la fin du génocide signale le retour des exilés des années 50, 60, 70 qui, de par leur vécu dans différents pays d'Afrique, d'Europe et d'Amérique du Nord héritent d'influences diverses. Le gouvernement formé par le FPR qui est habitué, depuis sa période clandestine, a puisé ses idées dans les cellules composées de ses membres et donc, à capitaliser sur la force de sa base poursuit cette démarche consultative dans la période de reconstruction : « Comme on partait de loin, les gens ont accepté de se rencontrer et de discuter pour trouver des solutions. » (Callixte Kayisire, Kigali, 1.08.13) Le leadership en place a donc mobilisé les multiples regards, influences, expériences et expertises diverses, ramenés aux pays par les anciens exilés combinés à la perspective de ceux restés au

Rwanda afin d'identifier les principaux enjeux et les solutions. Même si comme le note un des acteurs avec la reconstruction des institutions, cette tendance consultative de la base tend à s'amenuiser au profit de l'approche plus classique du recours aux structures gouvernementales, à l'appareil étatique de façon générale et aux politiques en place, elle a permis de donner l'impulsion nécessaire à cette émergence d'une vision et à cette planification. (Callixte Kayisire, Kigali, 1.08.13)

4.3.1 Une vision

Le premier exercice mené par le gouvernement a été de se doter d'une vision à long-terme.

Comment les Rwandais envisagent-ils leur avenir ? Quel genre de société veulent-ils devenir ? Comment peuvent-ils construire une identité rwandaise unie et inclusive ? Quelles sont les transformations qui sont nécessaires pour émerger d'une situation sociale et économique profondément insatisfaisante ? (République du Rwanda, 2000 : 4)

En mars 1998, jugeant le temps venu pour le Rwanda d'envisager son avenir, le Bureau du Président⁸³ de la République lance une réflexion nationale afin de définir collectivement les aspirations et les orientations du pays tout en étudiant le part que la population peut avoir dans ce développement. Ces rencontres hebdomadaires échelonnées sur une année (mars 1998-mars 1999) réunissent : les représentants du gouvernement et des partis politiques agréés au Rwanda, les conseillers à la présidence, à la vice-présidence et au bureau du premier ministre, le bureau du Parlement et les présidents des commissions parlementaires, le bureau de la cour suprême, les préfets des préfectures, des personnes invitées à titre indépendant (universitaires, avocats, journalistes). Pour les questions liées à la justice se sont rajoutés procureurs, représentants des services secrets civils et militaires et ceux des banques. Cette réflexion nationale a porté sur cinq principaux enjeux : l'unité nationale, la démocratie, la justice, l'économie, la sécurité. C'est à partir des discussions et des conclusions de cette réflexion nationale que le gouvernement élabore en 2000 sa vision du Rwanda à l'horizon 2020 après

⁸³ À cette époque, le président est Pasteur Bizimungu.

une large consultation auprès de sections diverses de la société, opérateurs économiques, gouvernement, milieu académique et société civile. (République du Rwanda, 2000)

Le document final intitulé *Vision 2020 du Rwanda*, adopté par le gouvernement en 2002, détermine la trajectoire de développement du Rwanda accompagnée d'objectifs ambitieux à atteindre d'ici 2020. La vision est de transformer le Rwanda en un pays à revenu intermédiaire fondé sur des citoyens éduqués, en meilleure santé et plus prospères et sur la construction d'une identité rwandaise d'unité, de démocratie et d'inclusion. Elle repose sur trois objectifs et identifie six piliers. Les objectifs sont : à court-terme, promotion de la stabilité macroéconomique et création de richesses pour réduire la dépendance à l'aide; à moyen-terme : transformation d'une économie agricole vers une économie basée sur le savoir; à long-terme : création d'une classe moyenne productive et promotion de l'entrepreneuriat. Les six piliers inter-reliés sont : la bonne gouvernance et la gestion efficiente des affaires publiques, le développement des ressources humaines et une économie basée sur le savoir, un secteur privé dynamique, le développement des infrastructures physiques de qualité, ainsi que l'agriculture et l'élevage modernes à haute valeur ajoutée et orientée vers le marché, l'intégration régionale et internationale (République du Rwanda, 2000). Cette vision se veut être non pas exclusivement une vision gouvernementale mais un lien qui unit tous les Rwandais dans une détermination partagée à faire advenir un avenir meilleur. En ce sens, il est donc souligné qu'elle est un objectif commun dont la matérialisation dépendra de la participation et des efforts de tous, individuellement et collectivement.

4.3.2. Des stratégies

Si la *Vision 2020* a permis au pays de se doter d'une orientation et d'objectifs, la prochaine étape était de déterminer l'opérationnalisation de ces aspirations. Celle-ci n'était envisageable que si reflétée dans tout le processus de planification nationale. Ainsi, ces objectifs à long terme sont traduits dans les programmes à moyen terme de la *Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté*. Cette stratégie est, elle-même, mise en œuvre par l'entremise des stratégies sectorielles à moyen terme qui, partant, informent les plans de développement des districts, au niveau décentralisé. Les acteurs soulignent, par contre, que si ces stratégies

découlent de la Vision 2020, le Rwanda n'est pas un îlot et se doit aussi de tenir compte des engagements globaux dont il est partie prenante, à savoir les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), l'Éducation pour tous (EPT), etc. Ces stratégies doivent donc refléter à la fois ces objectifs nationaux et internationaux.

Une Stratégie nationale de réduction de la pauvreté

La stratégie de réduction de la pauvreté forme la base des efforts de planification nationale et guide l'action et les dépenses gouvernementales. Elle définit les objectifs à moyen terme du Rwanda et les modalités de leur réalisation, les besoins et les coûts liés à leur opérationnalisation ainsi que les moyens de financement de ces objectifs (PRSP, 2002 et EDPRS 2008 et EDPRS 2013) en plus d'indiquer les plans de suivi et d'évaluation. Elle forme aussi un cadre au sein duquel les communautés, le secteur privé, la société civile, les bailleurs de fonds peuvent former des partenariats afin de réduire la pauvreté et de promouvoir la croissance. Le Rwanda en est à sa troisième stratégie. La Stratégie de première génération, la stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) 2002-2005 est devenue à partir de celle de deuxième et de troisième génération, la Stratégie de **développement économique**⁸⁴ et de réduction de la pauvreté 2008-2012 (EDPRS I), 2013-2018 (EDPRS II). Les acteurs soulignent que ce changement s'inscrit dans une volonté du gouvernement de préciser que sa priorité n'est pas uniquement la réduction de la pauvreté mais tout autant le développement économique. Le gouvernement veut, ainsi, souligner que les politiques pro-pauvres, de protection sociale (santé, éducation, ...), privilégiées par les bailleurs de fonds, seules, ne permettront pas au pays d'atteindre ses aspirations et ses objectifs à long-terme tels qu'énoncés dans la Vision 2020, à savoir en faire un pays émergent ce qui passe, notamment, par une réduction de sa dépendance à l'aide. Cet objectif n'est donc atteignable qu'en priorisant également le portefeuille productif du pays d'où l'emphase sur le volet développement économique. Ces stratégies visent donc dorénavant à conjuguer développement économique et programmes sociaux de réduction de la pauvreté. L'ajout de « développement économique » est ainsi vu comme une façon pour le gouvernement, dans un

⁸⁴ Nous soulignons.

contexte où les bailleurs privilégient et prescrivent des politiques pro-pauvres, de se réapproprier son agenda de développement en mettant l'accent sur ses autres objectifs et priorités.

Tel que mentionné précédemment, il faut rappeler ici que la stratégie de première génération (2002-2005), le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), connu généralement sous le vocable anglais de PRSP, est une prescription des institutions de Bretton Woods dans le cadre de l'*Initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés* (PPTE)⁸⁵. Si les acteurs rencontrés reconnaissent que le fait d'élaborer une stratégie nationale de réduction de la pauvreté est une prescription du Fonds et de la Banque, ils notent que le gouvernement a saisi celle-ci comme une occasion de 'mettre de l'ordre dans sa maison'. Selon un des acteurs, le Rwanda procède par pragmatisme radical. Dans cette perspective, ce qui importe n'est donc pas d'où vient l'idée, qui la met de l'avant, du moment où le pays en bénéficie. L'idée est donc de garder une ouverture parce que « du moment où tu te fermes, tu perds. Tu peux procéder par opportunisme si tu vois que quelque chose bénéficie à ta population. » (Fabrice, Kigali, 30.07.13). Le fait que le DSRP soit une prescription de la Banque et du Fonds et doive être approuvé par ces instances avant de devenir stratégie nationale constitue, selon ces acteurs, un obstacle réel à cette volonté et à cet objectif d'« appropriation ». Toutefois, pour bien d'entre eux, cette prescription a, néanmoins, permis au pays d'amorcer sa planification même si cela a supposé suivre les conditionnalités de la Banque et du Fonds notamment en ce qui a trait au cadre macroéconomique et aux mesures d'ajustement structurel. Pour certains, il ne faut pas non plus négliger la marge de manœuvre qu'il est possible de dégager au fil du temps et d'une meilleure compréhension de la relation gouvernement-bailleurs de fonds. L'évolution du processus d'élaboration des stratégies

⁸⁵ « Pour bénéficier d'une assistance au titre de l'initiative PPTE, un pays doit satisfaire aux quatre conditions suivantes : 1) être admissible à emprunter auprès de l'Agence internationale de développement de la Banque mondiale, qui octroie des prêts sans intérêts et des dons aux pays les plus pauvres du monde et auprès du FMI, par le biais du fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance, qui offre des prêts à des taux bonifiés aux pays à faible revenu; 2) faire face à une charge d'endettement insoutenable, à laquelle ils ne peuvent s'attaquer au moyen des mécanismes d'allègement de la dette traditionnels; 3) donner la preuve qu'il a procédé à des réformes et mené une politique économique avisée dans le cadre de programmes appuyés par le FMI et la Banque mondiale; 4) avoir élaboré un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) suivant un vaste processus participatif au niveau national. » (Fonds monétaire international, 2014 : 2)

consécutives de réduction de la pauvreté est donnée comme exemple. Si la première stratégie de réduction de la pauvreté, le DSRP (2002-2005), est, certes, une conditionnalité des institutions de Bretton Woods, le gouvernement se réapproprie progressivement l'initiative et le processus d'élaboration pour les stratégies de deuxième et de troisième génération. Certains acteurs notent cette évolution :

PRSP [Poverty Reduction Strategy Paper] was donor driven. The government had no clear vision of how to drive things. Everything was them [donors]. PRSP [2002-2005] was elaborated towards social sectors. What donors wanted was pro-poor spending. With EDPRS I [2008-2012], government had more confidence so it was led by MINECOFIN with support from donors (money, ...). In EDPRS II [2013-2018], donors had no role at all. It is a fully owned EDPRS not done to appease donors. Donors can fail it by not financing it but will not dictate what to do. (John Rwangombwa, Kigali, 24.07.13)

EDPRS 2 [2013-2018] a été faite par le gouvernement avec consultation de la population et des bailleurs. Il y a une période où les bailleurs écrivaient des chapitres. Ce changement a été possible parce qu'il y a eu un renforcement des capacités mais aussi un changement dans la compréhension du gouvernement de ce qu'est l'appropriation et quelle est sa responsabilité. Maintenant même le consultant ne peut imposer ses vues. Tu lui donnes tes orientations. Si tu n'as pas les capacités, tu prends un consultant mais tu lui dis ce que tu veux qu'il écrive, c'est-à-dire tes orientations. (Léonard Rugwabiza, Kigali, 19.06.13)

Ce dernier précise que la première stratégie, DSRP (2002-2005), est entièrement conditionnelle. Elle est conditionnelle à l'admissibilité du pays à l'allègement de la dette. La décision finale quant à sa validité revient à la Banque et au Fonds et le gouvernement le sait. L'influence de ces instances est donc totale. Il souligne, par exemple, qu'en dépit du fait que l'élaboration du premier DSRP ait été achevée à la fin décembre 2001, il aura fallu six mois pour arriver à une entente avec le FMI sur le cadre macroéconomique qui y est proposé. Le document n'est finalement adopté qu'en juin 2002. Selon lui, l'élaboration de cette première stratégie, le DSRP, devrait être qualifiée de "ownership as conditionality" (appropriation comme conditionnalité). Avec la deuxième stratégie, EDPRS I (2008-2012), le gouvernement élabore le document avec une grande participation des bailleurs. Bien que l'élaboration est achevée en novembre 2007, le gouvernement passe toute l'année 2008, censée être l'année de mise en œuvre, à s'entendre avec les bailleurs sur les indicateurs et les cibles. Dans ce cas-ci, le gouvernement et les bailleurs sont tous actionnaires de cette deuxième stratégie. Pour la

troisième stratégie, EDPRS II (2013-2018), le gouvernement désire une plus grande appropriation. En vue de l'élaboration de cette stratégie, il décide de mettre en place des groupes thématiques chargés de déterminer la vision et les orientations de la stratégie et de prendre les décisions à cet effet. Il est décidé que les bailleurs de fonds ne siègent pas à ces groupes thématiques, l'objectif étant que ceux-ci soient le lieu d'une discussion exclusivement intragouvernementale. La décision d'exclure les bailleurs des groupes thématiques est, selon cet acteur, une des leçons tirées du processus d'élaboration de la précédente stratégie (EDPRS I). Il avait été remarqué que les membres du gouvernement arrivaient au rencontre des groupes sectoriels avec le même niveau de préparation que les bailleurs, ces derniers contribuant aussi davantage à la discussion. Pour l'élaboration de la troisième stratégie (EDPRS II), l'ajout de groupes thématiques chapeautant les groupes sectoriels auxquels les bailleurs de fonds participent, vise donc à permettre aux Secrétaires permanents des ministères de mener le travail nécessaire en amont et de venir aux groupes thématiques avec une vision et une orientation de leur secteur et une compréhension de celui-ci. Avec la troisième stratégie, la vision et les orientations sectorielles ne sont plus déterminées au niveau des groupes sectoriels mais dorénavant définies par les groupes thématiques, les groupes sectoriels discutant de la meilleure façon de les matérialiser. Les bailleurs n'ont donc été consultés qu'une fois les groupes thématiques constitués au niveau des stratégies des groupes sectoriels.

Ainsi, pour un des acteurs, quand bien même la stratégie nationale de réduction de la pauvreté reste une prescription de la Banque et du Fonds et force, ainsi, le gouvernement a travaillé dans un cadre prédéfini, cela ne veut pas pour autant dire que le gouvernement ne s'est pas approprié, du moins le problème en lui-même. (Léonard Rugwabiza, Kigali, 19.06.13) Grâce à l'élaboration de sa vision et de ce processus de planification, le gouvernement sait maintenant ce qu'il veut et comment le réaliser. Il ne peut mettre les bailleurs de côté, l'aide constituant un moyen pour le pays d'atteindre ses objectifs. Mais cette même prescription a été pour le gouvernement une occasion de « s'approprier le problème », avoir un portrait de la situation du pays, et, sur cette base, d'ensuite naviguer les contraintes qu'imposent la conditionnalité :

I fulfill what you want but will also add what my people want. I know your format, your template. I will put it [what my people want] in your template.
(Léonard Rugwabiza, Kigali, 19.06.13)

Un Plan de développement de district (PDD)

Si en termes de planification, la *Stratégie Nationale de Réduction de la pauvreté* établit l'opérationnalisation à moyen terme des objectifs de la Vision 2020, elle est, elle-même, mise en œuvre via les stratégies sectorielles développées par les ministères de tutelle. Dans le contexte du processus de décentralisation entamé au Rwanda, à partir de 2000, ces stratégies nationale et sectorielle informent les *plans de développement du district* (PDD). Les PDD sont, donc, un instrument de mise en œuvre des grandes orientations nationales de la Vision 2020 et des objectifs à moyen terme définis par la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Le Plan développé par chaque district, au niveau décentralisé, s'aligne sur les EDPRS assurant, ainsi, la réalisation des objectifs nationaux au niveau sous-national (Minecofin, 2011). Les objectifs des districts sont donc déterminés et priorisés en fonction des principaux défis auxquels le plan de développement doit s'attaquer afin de pouvoir matérialiser la Vision 2020 et les objectifs-cibles des EDPRS. Les districts doivent donc tenir compte dans l'élaboration des PDD des grands objectifs de la Vision 2020 et des ODI, des priorités et des questions transversales identifiées dans l'EDPRS, des stratégies sectorielles et des priorités du district et indiquer comment ils comptent y contribuer. Ces PDD deviennent, ainsi, un guide de planification pour les districts définissant les programmes et les actions de développement qui y sont prioritaires à moyen terme. Les maires rencontrés (Bernard Kayumba, Kigali, 21.08.13; Paul Jules Ndamage, Kigali, 10.09.13) précisent que si les PDD s'alignent sur l'EDPRS, les priorités du district reflètent également celle des autres paliers décentralisés, village, cellule, secteur, puisque ces derniers doivent, respectivement, constituer un recueil des priorités à leur niveau. Ces recueils sont transmis au palier supérieur qui en fait la synthèse et le transmet à l'échelon suivant. Ainsi, via cette chaîne d'identification des priorités au plus petit palier et de leur transmission au palier supérieur, les grandes priorités au niveau du district reflètent celles de la base. Les acteurs au niveau provincial expliquent que le fait d'ancrer la mise en œuvre de la stratégie nationale non pas uniquement dans les différentes stratégies sectorielles des ministères de tutelle mais aussi dans les PDD vise à capter à la fois

les priorités gouvernementales et les besoins de la population, ces derniers étant plus tangibles à la base, c'est-à-dire, administrativement parlant, au niveau des instances décentralisées.

Les PDD sont préparés à partir de l'ébauche de l'EDPRS via un processus consultatif des conseils de districts et de secteurs⁸⁶, sur la base des grandes orientations de l'EDPRS. (Aimé Bosenibamwe, Musanze, 24.07.13)

Pour mettre en exécution ces PDD, les districts élaborent, ensuite, des plans d'action annuels.

L'EDPRS, les stratégies sectorielles et les PDD forment, ainsi, une stratégie globale, nationale et locale, sur 5 ans qui est traduite dans des plans annuels aux niveaux des ministères de tutelle et des districts. À partir de 2006, une nouvelle approche, *Imihigo*, entendue comme des contrats de performance, va être intégrée à ces mécanismes de planification.

Imihigo, une planification axée sur les résultats

Si la Vision 2020 et le système de planification mis en place offre au pays une orientation d'ensemble et des mécanismes destinés à la matérialiser, une des préoccupations des hauts dirigeants est la qualité et la vitesse d'exécution des priorités et des programmes gouvernementaux.

“What people had in mind was accountability and performance and delivery. That's what people had in mind: to create institutions and to have leaders who would be accountable, who would deliver, and who would be responsible. ...The issue of imihigo came as a way of implementing that or achieving that philosophical understanding.” (Munyaneza cité dans Scher, 2010).

Dans ce contexte, le 12 mars 2006, lors d'une retraite des maires de districts nouvellement élus, le Président, Paul Kagame, demande aux maires d'adopter des *imihigo* pour leurs districts respectifs, qu'il signerait avec eux et pour lesquels un suivi serait réalisé ultérieurement au cours de leur mandat.

⁸⁶ En 2005, le Rwanda entame une réorganisation administrative. Les anciennes préfectures sont regroupées en quatre Provinces (Nord, Sud, Est, Ouest) et la Ville de Kigali qui sont divisées en 30 Districts et 416 Secteurs, eux-mêmes subdivisés en cellules et villages. (Loi organique N° 29/2005 du 31/12/2005 portant organisation des entités administratives de la République du Rwanda)

*Imihigo is the plural some of the Kinyarwanda word Umuhigo, derived from the root, Higa, and the verb Guhiga, which means to vow to deliver, and Guhiganwa, which means to compete among one another. Imihigo is a pre-colonial cultural practice in Rwanda where an individual sets targets or goals to be achieved within a specific period of time. The person must complete these objectives by following guiding principles and be determined to overcome any possible challenges that arise. Leaders and chiefs would publicly commit to achieving certain goals. In the event that they failed, they would face shame and embarrassment from the community.*⁸⁷

Adapté au contexte du Rwanda actuel, ce qui est présenté comme une pratique culturelle traditionnelle prend la forme d'un contrat de performance. À partir des activités identifiées dans les Plans d'action annuels de leurs districts et tout en tenant compte des priorités nationales telles que définies dans l'EDPRS, les stratégies sectorielles et les PDD, les maires sélectionnent les « priorités des priorités » en matière de développement. Celles-ci traduites en objectifs spécifiques et en indicateurs de performance mesurables constituent ce contrat de performance, *Imihigo*, que les maires s'engagent à honorer au cours d'une année, c'est-à-dire l'année fiscale allant de juillet à juin.⁸⁸ Pour sceller cet engagement pris en leur nom en tant qu'élus et celui de leur équipe et de la population de leurs districts, les maires signent ce contrat de performance avec le Président de la république qui, ainsi, promet, son soutien en tant que président élu et celui de l'administration centrale dans l'atteinte de ces objectifs. Cette approche des *Imihigo* cherche à assurer la réalisation des priorités nationales et locales en favorisant une planification axée sur la performance et les résultats et une compétition entre les districts. Le fait d'établir des objectifs de performance et des activités spécifiques pour les atteindre est vu comme un moyen permettant d'encourager et d'accélérer les progrès en matière de développement économique et de réduction de la pauvreté puisqu'on table sur le caractère ambitieux des *Imihigo*. En effet, l'esprit qui sous-tend les *imihigo* est d'aspirer à faire mieux ce qui suppose pour chaque district de ne pas tendre uniquement à être 'performant' mais à se surpasser, à faire mieux que. Cet esprit de compétition entre les

⁸⁷ <http://www.rwandapedia.rw/explore/imihigo> (Accès 10.02.14)

⁸⁸ “There is sometimes confusion around understanding the difference between the action plan and imihigo. The action plan is a set of activities supposed to be realized within a determined period, in this particular case a period of one year. **whereas imihigo are a subset of the action plan showing priority activities to be used as a performance measure.**” (en gras dans l'original) <http://www.rwandapedia.rw/explore/imihigo> (Accès 10.02.14)

districts promu par les *imihigo* est un incitatif additionnel qui vise à stimuler le zèle des maires, de leurs équipes et de leur population et, partant, la matérialisation de ces progrès. À la fin de chaque année financière, une évaluation nationale des *imihigo* est menée dans tous les districts au terme de laquelle ces derniers sont classés en trois catégories selon leurs notes de performance. Les districts qui obtiennent les meilleures notes sont récompensés lors d'une cérémonie officielle, radio et télédiffusée nationalement, au cours de laquelle les maires reçoivent du Président une coupe d'or. Si la victoire est une fierté et une motivation additionnelle pour le maire, elle l'est tout autant pour les autres acteurs et partenaires du développement du district ainsi que la population.⁸⁹ Les districts les moins performants sont invités à s'inspirer des meilleures pratiques de leurs collègues alors que la pression de figurer au bas du peloton met ces maires au défi de faire autant que les districts performants si pas mieux. C'est lors de cette même cérémonie que les contrats de performance de l'année financière suivante sont présentés publiquement et signés avec le président. Les documents d'*Imihigo* sont également publiés en ligne et dans la presse locale afin que la population sache les engagements pris par leur maire. La présentation publique de ces contrats de performance vise à promouvoir la transparence et l'imputabilité, une responsabilisation des maires qui est aussi renforcée par le système de suivi et d'évaluation des *imihigo* par l'administration centrale. Pour les acteurs au niveau provincial et les maires rencontrés, ces contrats de performance sont aussi vus comme favorisant la participation et l'appropriation des acteurs locaux et de la population dans la mesure où les priorités sont identifiées à la base et que la population se sent interpellée par leur réalisation étant donné, notamment, cette dimension compétitive qui titille la fierté du district.

Cette pratique commencée au niveau des districts s'est maintenant étendue à toute l'administration locale et centrale. Au niveau décentralisé, en plus des maires, les différents autres paliers, à savoir les secteurs, les cellules et les villages préparent également ces contrats qui sont, respectivement, signés avec le palier hiérarchique supérieur. De même, au niveau déconcentré, les gouverneurs de province élaborent et signent des contrats de performance

⁸⁹ Puisant d'ailleurs la tradition rwandaise, les districts se sont d'ailleurs dotés d'un nom d'*Intore*, littéralement les élus, autrefois danseurs, guerriers à la cour royale, qui synthétise leurs motivations, leurs prouesses

avec le Président. À partir de 2010, cette pratique est aussi de mise au sein de l'administration centrale, les ministères, les ambassades.

Dans le contexte de la décentralisation, les *imihigo* sont venus répondre à ce souci d'une mise en œuvre accélérée des programmes de développement et des réformes des collectivités locales entamées dans le cadre de la décentralisation, et ce, afin d'assurer la réalisation des priorités et des objectifs cibles. Ces contrats de performance sont donc devenus une partie intégrante des processus de planification et d'évaluation, servant d'instrument de gestion de la performance, de mécanismes de suivi et d'outils d'imputabilité des maires et autres élus au niveau décentralisé.

Pour la plupart des acteurs rencontrés, l'élaboration d'une vision et d'une direction claire et la mise en place d'un processus de planification nationale, sectorielle et locale solide sont les ingrédients qui ont permis au Rwanda de s'« approprier » son processus de développement. En effet, cette étape a permis au pays d'identifier ses aspirations, les moyens et les principes pour les concrétiser, ainsi que les problèmes auxquels le pays fait face tout comme les opportunités à sa disposition. Ces acteurs soulignent, toutefois, que cette vision et cette planification deviennent caduques si elles n'atteignent pas la base, c'est-à-dire si la population ne s'y identifie et n'y participe pas et que les programmes ne répondent donc pas à leur besoin.

4.4. Une population mobilisée et participante

You cannot talk about ownership without citizen involvement. How citizen participate in their development. What are the mechanisms and tools that help citizens participate. How are the programs, Agaciro, Girinka, Imihigo, ... supported by Rwandans. (Fred Mufurkye, Kigali, 27.09.13)

Dans cette vision du Rwanda à l'horizon 2020 et la planification du développement qui l'accompagne, la mobilisation et la participation de la population sont les maîtres-mots. Selon certains répondants, cette importance accordée à la mobilisation et à la participation de la population découle d'abord de l'idéologie centrée sur les citoyens du parti au pouvoir, le FPR, tel que souligné, notamment, dans son programme politique : « Le FPR est convaincu que

l'êtr e humain est le fondement des actions et que c'est à lui que celles-ci doivent profiter ». (FPR, 2008 : 45) Elle est aussi inhérente au fonctionnement du FPR, durant sa période de mouvement politique et de branche armée en exil, dans la mesure où tant le mouvement que la branche armée ont existé et n'ont pu survivre et mener leur lutte à terme que par la mobilisation et la participation de ses membres. Elle s'inscrit ensuite dans la lignée de cette morale politique de *Agaciro-Kwigira*, dignité-autonomie, qui n'a d'assise que si la population s'en imprègne et est partie prenante. Elle tient enfin de cette nécessité et de cette volonté de retisser l'unité nationale dans le contexte post-génocide, une préoccupation soulignée comme étant également au cœur de l'idéologie du parti, le premier objectif de son programme politique et une des raisons d'être de sa lutte en exil.

Dans cette perspective, différents programmes et instances ont été mis en place afin de mener cette mobilisation de la population et de promouvoir sa participation. Sont citées la création de la *Commission nationale d'unité et de réconciliation* (CNUR), de la *Commission Itorero rjy'igihugu*, la mise en œuvre du programme de décentralisation et certains principes de la Constitution garantissant la participation ainsi que leur mise en pratique.

4.4.1. L'unité nationale, pilier de la mobilisation

L'unité nationale est identifiée comme un objectif incontournable du Rwanda post-génocide. En effet, pour les acteurs rencontrés, à la suite des décennies de divisions ethnique et régional qui culminent au génocide de 1994, il est vain d'imaginer l'avenir du Rwanda sans restaurer ce pilier. C'est donc là l'un des premiers défis auxquels s'attaque le gouvernement d'unité nationale formé par le FPR au lendemain du génocide de 1994. En 1999, la *Commission nationale d'unité et de réconciliation* (CNUR) est créée avec pour mission d'éduquer et de mobiliser les citoyens sur la question de l'unité et de la réconciliation nationale. Cette institution nationale prévue dans la Constitution de 2003 avait déjà été pensée dans le cadre des Accords de Paix d'Arusha signé en 1993, peu avant le génocide.

The main objective for such a commission was to assist the government of national unity then anticipated, to foster unity and reconciliation among the

*people of Rwanda who had experienced long periods of bad governance characterized by divisions, discriminations, human rights abuse and acts of violence.*⁹⁰

Par l'entremise de séminaires, de débats dans les communautés, de formations organisées aux quatre coins du pays, de constructions de clubs d'unité-réconciliation dans les différentes entités administratives du pays, la Commission s'attache à rebâtir cet idéal d'unité nationale et de réconciliation et à retisser les liens de solidarité et de confiance entre les communautés et en leur sein. Sont abordées dans ces dialogues communautaire et national engagés par la Commission les causes du génocide, des divisions entre les Rwandais, les possibilités de réconciliation et d'unité. Il s'agit, selon le Secrétaire exécutif de la Commission, entre autres de miser sur la culture et la langue commune du pays et sur les « conditions naturelles dans lesquelles les gens vivent où ils ont besoin les uns des autres. Dans les conditions de pauvreté, on ne peut vivre seul. » (Jean Baptiste Habyarimana, Kigali, 24.09.13)

En 2007, une autre instance est créée sous la coordination de la Commission, *Itorero rjy'igihugu* ou Commission Nationale d'*Itorero* spécifiquement chargée de l'éducation civique. Dans la loi adoptant cette Commission, *Itorero* est ainsi défini : « une plate-forme d'éducation des Rwandais et de leur formation à une compréhension des valeurs et des tabous qui leur sont communs dans leur cohabitation, au patriotisme et à la contribution au développement national. » (Journal officiel, 2013 : 32). Selon son directeur Rucagu, cette instance puise dans la tradition rwandaise précoloniale. Il explique qu'avant la colonisation, le Rwanda avait sa façon propre de former ses enfants. Les parents envoyaient leurs enfants dans une école culturelle, *Itorero*, pour apprendre les valeurs et les interdits de la culture rwandaise, base sur laquelle la société se construisait. *Itorero* était également le lieu de formation des futurs dirigeants. On leur apprenait le respect, le vivre-ensemble, l'unité, le patriotisme, l'esprit rwandais, l'héroïsme, la valeur de la dignité, du travail et de la dévotion. Entre autres interdits, la lâcheté, la trahison de la nation, la discrimination. On exhortait ces jeunes à réunir toutes ces énergies afin de bâtir leur pays, avant on parlait de « se battre » pour son pays. À

⁹⁰<http://www.nurc.gov.rw/index.php?id=73> (dernier accès : 10.02.14)

partir de ces valeurs et de ces interdits, on en tirait des constats et des réalisations qui sont des proverbes et des expressions typiques en Kinyarwanda :

- 1- *Imana y'irirwa ahandi igataha i Rwanda* : 'Imana, Dieu, passe ses journées ailleurs mais rentre le soir au Rwanda' c'est-à-dire là où règne la paix.
- 2- *U Rwanda rutemba amata n'ubuki* : 'le Rwanda, un pays de lait et de miel' pour signaler la prospérité, la richesse du pays.
- 3- *U Rwanda ruratera nti ruterwa* : 'le Rwanda attaque mais ne se fait pas attaquer' pour souligner l'héroïsme.

Ces constats et la conscience qu'ils transmettent sont avancés comme une des raisons de la destruction coloniale d'*Itorero*. *Itorero*, dans sa forme d'école culturelle sera progressivement éliminée et arrêtée dans les années vingt, remplacée par les écoles classiques. L'institution est tout de même préservée durant la période coloniale mais uniquement comme vecteur de transmission de la danse traditionnelle. Ici un lien est établi entre la déstructuration de l'*Itorero* dans sa mission d'origine et la destruction de la cohésion sociale rwandaise, les divisions ethniques et le génocide de 1994 en étant l'ultime conséquence. (Rucagu, 2012)

Face à la tâche de réunification des Rwandais qui incombe au gouvernement après le génocide, l'idée est de se tourner, à nouveau vers la culture et les valeurs positives qui la fondent, comme dénominateur commun à partir duquel retisser les liens de solidarité et la cohésion sociale. Ceci découle d'un constat qu'en dépit des efforts de reconstruction de la société rwandaise déployés depuis 1994 et des nombreuses réalisations à ce titre, un problème de mentalités persiste. Via la promotion et la transmission des valeurs culturelles rwandaises, *Itorero* est donc réhabilité comme un mécanisme visant à résoudre les problèmes liés aux mentalités, aux mauvais comportements et aux mauvaises pratiques. (Rucagu, 2012 : 10) Rucagu note que ceci est également dans l'esprit de la Constitution rwandaise qui stipule l'importance de « puiser dans notre histoire multiséculaire les valeurs positives qui ont guidé nos ancêtres et indispensables à l'existence et à l'épanouissement de notre Nation » (Constitution 2003). Dans cette perspective, cette instance, *Itorero*, est donc rétablie tout en étant adaptée au contexte et aux besoins du Rwanda d'après 94 avec pour objectif de retisser le

tissu social du pays et de mobiliser les Rwandais à maintenir les valeurs fondamentales propres au Rwanda et aux Rwandais, à changer les mentalités, les mauvaises pratiques qui ont mené, entre autres, au génocide. À travers cette approche, *Itorero* contribue aussi à la mise en œuvre de la Vision 2020 et des autres stratégies de développement. Les valeurs promues par *Itorero*, dans sa forme contemporaine, sont : l'unité, le patriotisme, l'altruisme, l'intégrité, la responsabilité, le bénévolat, l'humilité. Plus spécifiquement, *Itorero* vise à former les Rwandais à prendre conscience dans leur cohabitation de leurs valeurs communes, à susciter leur patriotisme et leur contribution au développement du pays. Il s'agit aussi de leur faire connaître les programmes nationaux et les moyens de leur matérialisation; de stimuler leur confiance en leur habileté à résoudre les défis auxquels ils font face, caractérisé par une recherche constante d'un développement autonome et par la fierté de développer leur pays; de promouvoir la culture du bénévolat à travers le service national et une culture de la performance et de l'excellence. *Itorero* forme également les dirigeants à adopter un style de leadership mettant de l'avant ces valeurs positives rwandaises et axée sur une meilleure performance (Journal Officiel, 2013 : 34-35). Ainsi, à travers ses programmes, cette instance est un double canal de transmission des valeurs culturelles jugées nationales donc communes à tous les Rwandais. Un canal également par l'entremise duquel la population participante est informée des politiques et des programmes gouvernementaux ce qui selon les acteurs permet d'en renforcer l'appropriation par la population et de promouvoir sa participation dans la mise en œuvre de ces programmes de développement socio-économiques. L'emphase est mise sur le recours aux savoirs et aux capacités propres des Rwandais à faire advenir un bien-être individuel et collectif basé sur la bonne gouvernance, l'unité et l'économie sans dépendre de l'assistance extérieure. (Rucagu, 2012 : 14).

Dans la mesure où *Itorero* s'adresse à tous les Rwandais, différents curriculums sont développés selon les besoins des différents secteurs participants, gouvernement local, écoles, institutions publiques et privées, diaspora. Si pour les adultes, la participation à *Itorero* reste sur une base volontaire, un de ses programmes phare est le Service national (*urugerero*) obligatoire pour les 18-35 ans, programme à la fois de formation et de bénévolat destiné à servir le pays via des activités d'intérêt général. Un des objectifs spécifiques du Service national est d'accélérer l'atteinte des objectifs de la Vision 2020, des autres programmes de

développement gouvernementaux et des OMD. Les participants et gradués de *Itorero* s'appellent les *Intore*. Selon Rucagu, dans la période précoloniale, les *Intore* qui avaient été formés étaient perçus comme exemplaire en termes de leadership et d'éthique. L'*Intore* contemporain est défini comme une personne éduquée aux valeurs et tabous de la culture rwandaise et qui contribue à la promotion de leur respect (Journal officiel, 2013 : 32). Les principes d'un *Intore* : « il ne se plaint pas mais cherche des solutions; il ne se perd pas et même dans une forêt dense cherche son chemin; il ne laisse pas tomber les autres, il est interdit de trahir le pacte; il prêche par l'exemple; il protège ses réalisations, sous son regard, rien ne peut y porter atteinte; il ne s'empporte pas, ne perturbe pas, sa fierté lui vaut estime. »⁹¹ (Boniface Rucagu, Kigali, 11.09.2013)

Tableau 6: *Participants à l'Itorero selon leur provenance*⁹²

<i>At the level of village</i>	Every family in a village will send one member of each generation to Itorero. There will be four Itorero based on the ages of the village inhabitants: 1) Itorero for teenagers; 2) Itorero for young people 3) Itorero for adults; 4) Itorero for old people.
<i>At the level of sector</i>	District employees at Sector level, associations, cooperatives, private sector and employees of NGOs working in the Sector together with other public servants who work in the institutions supervised by the sector.
<i>At the level of district</i>	District leaders and employees, elected leaders, school headmasters and managers of NGOs working in the district, students who have finished secondary studies as well as mentors at the sector level.
<i>At the level of entire country</i>	High level leaders, leaders of recognized political parties in Rwanda, students who have finished university studies and university lecturers, church leaders of recognized religions, as well as leaders of the private sector and civil society.

Source : Tiré de Rwandapedia, <http://www.rwandapedia.rw/explore/itorero> (dernier accès : 15.10.2014)

⁹¹ Notre traduction.

⁹² Reproduit de Rwandapedia : <http://www.rwandapedia.rw/explore/itorero>

Mobiliser la population pour changer les mentalités et les comportements non seulement en ce qui a trait aux divisions ethniques qui ont mené au génocide mais aussi à la relation de dépendance au gouvernement et à l'aide qui, selon les acteurs, ont caractérisé le gouvernement de la période pré-génocide. Il s'agit de changer une représentation communément véhiculée du gouvernement comme parent et un principe de la main tendue à l'aide extérieure qui, pour nombre des acteurs, étaient de mise durant cette période. L'accent est donc mis sur trois éléments, qui doivent être le propre des Rwandais, individuellement et collectivement, et pour lesquels tout un chacun doit s'activer avant de recourir au concours extérieur :

1. La stabilité : paix et sécurité
2. Les valeurs favorisant le vivre-ensemble
3. Le travail, voire la dévotion, visant à faire avancer le pays et soi-même.

Il s'agit *d'être fier de qui l'on est, de travailler avec ce que l'on a voire se surpasser* pour garantir son *autonomie* et son *autosuffisance* dans la *dignité*, une « appropriation » démontrée comme inhérente à la culture rwandaise et revigorée à travers cette mobilisation. La devise du pays est : patriotisme, unité et travail.

Si cette mobilisation via l'éducation civique vise à rappeler ces valeurs communes et à assurer une bonne compréhension par la population des programmes gouvernementaux et une prise de conscience de leurs droits, rôles et responsabilités dans la gouvernance et le développement du pays, il s'agit aussi de permettre concrètement sa participation. Comme le souligne un des acteurs, cette mobilisation ne peut rester au niveau du discours mais doit être traduite dans la mise en place de mécanismes et d'institutions dans lesquels la population se reconnaît, sent que ces besoins sont pris en compte et qu'il vaut donc la peine de participer. (Bernard Makuza, Kigali, 11.09.13) C'est dans cette perspective qu'est entamé le programme de décentralisation à partir de 2000 dans l'optique de rendre effectif cet appel à la participation de la population. La mobilisation permet d'instiller cette vision et cette conviction du leadership et d'ainsi établir un lien entre leadership-programme-bénéficiaire, la décentralisation vient rendre ce lien agissant.

4.4.2. Décentraliser : rapprocher les ressources et les dirigeants de la population

The Vision of the Government of Rwanda is “*empowered citizens that determine how they are governed, feel responsible for and are active participants in their personal wellbeing and sustainable local and national development.*”

The Mission of the Government of Rwanda for decentralization is “*to promote and ensure participatory, democratic, all-inclusive and accountable governance and effective citizen-centered quality service delivery in Rwanda*” (Minaloc, 2012 : 24)

Le processus de décentralisation est ici le maillon qui vise à matérialiser l’articulation entre la vision, les stratégies, les programmes gouvernementaux et la population. Il est un outil et un programme de mise en œuvre de la Vision 2020 et de la Stratégie de réduction de la pauvreté (EDPRS), dans leur volet sur la bonne gouvernance, puisque voulant assurer que la population soit à la fois la base de ces politiques et les bénéficiaires. Les acteurs rappellent qu’en effet, l’un des six piliers de la Vision 2020 est la bonne gouvernance et la gestion efficiente des affaires publiques. Au cœur de ce pilier se trouve l’*empowerment* de la population, via la décentralisation, pour permettre sa participation à la prise de décision sur les questions la concernant. En amont, cette nécessité de décentralisation est indiquée comme découlant de la réflexion nationale de 1998-1999. Durant les consultations menées à la base par le groupe de travail sur la gouvernance, la population a exprimé son besoin d’avoir une voix dans la conduite des affaires nationales. La décentralisation est, dès lors, identifiée comme réponse. De plus, la Constitution de 2003 dans son article 167 prévoit la décentralisation des pouvoirs de l’État aux entités administratives locales, ces entités constituant la base du développement communautaire (République du Rwanda, 2003 : 79).

Pour les acteurs, en rapprochant les ressources et les dirigeants de la population, la décentralisation garantit une meilleure prestation des services à la base et favorise la participation de la population dans le développement du pays et la prise de décision à cet effet. À ce titre des réformes administratives et territoriales ont été menées en 2005 réduisant le nombre de mairies devenues districts de 106 à 30, les secteurs de 1545 à 416 et les cellules de 9165 à 2148 (Minaloc, 2011 : 3). L’objectif est, notamment, d’en faire des entités

administratives viables économiquement, le district devenant l'instance politique-administrative de base et la base du développement et le secteur étant appelé à assurer la prestation des services à la base. Au fur et à mesure que les capacités des instances locales sont renforcées, l'idée est de rapatrier la prestation de services au village qui représente la plus petite instance politique-administrative, niveau donc auquel les priorités et les besoins des citoyens sont identifiés puisque la plus proche de ces derniers. De plus, tel que stipulé par la loi : « Le District doit appuyer les initiatives dans lesquelles la population est impliquée. Il doit tenir compte des aspirations de la population lors de la planification des activités de développement et assurer la coordination de toutes les activités de développement dans le District. » (Loi organique n° 29/2005 du 31/12/2005) Dans cette perspective, entre autres compétences transférées au niveau local pour favoriser la participation des citoyens et saisir leurs aspirations se trouvent le choix de leurs décideurs. À ce titre, à partir de 2001, les maires de districts sont élus. Il faut noter qu'avant la décentralisation, les bourgmestres de communes, devenus maires de districts avec la réorganisation territoriale, étaient nommés par le gouvernement central. Également, la structure de tous les autres niveaux décentralisés implique un choix par la population des leaders locaux. À ce titre, les leaders au niveau du Village, qui sont bénévoles, sont élus au suffrage universel direct par les résidents du village. Ils ne s'occupent, par contre, d'aucune question technique, celles-ci étant de la compétence des Cellules qui sont dotées de techniciens habilités. Le Village devient donc l'entité principale de la mobilisation communautaire et de la collecte de données. Au niveau des Cellules, tous les résidents âgés de 18 ans et plus sont membres du *Conseil de Cellule*, organe politique de prise de décision et de conseil auprès des techniciens. C'est le *Conseil de Cellule* qui est en charge d'élire les dix membres du *Comité Exécutif de Cellule* (CEC), ces derniers étant élus dans des fonctions spécifiques. Ce vote n'est pas secret, les candidats à chaque poste sont appelés en avant et les électeurs s'alignent derrière le candidat de leur choix. Le candidat qui a le plus de personnes alignées derrière lui est élu. L'exercice est répété pour chacun des postes. Le CEC s'occupe de l'administration et du développement communautaire incluant notamment l'orientation politique et le conseil technique pour la mise en œuvre des décisions prises par le Conseil de cellule. Les membres du *Comité Exécutif de Cellule* deviennent automatiquement membres du *Conseil de Secteur*. À eux s'ajoutent six membres par districts comme représentants directs des cellules. Les membres du *Conseil de Secteur* élisent en leur

sein les dix membres du *Comité Exécutif de Secteur*, un vote qui est donc indirect et secret. Le *Conseil de Secteur* est l'organe politique chargé de la prise de décisions des politiques, le *Comité Exécutif* étant responsable de l'administration du secteur et la mise en œuvre des décisions et des plans du Conseil. Enfin, les résidents de chaque secteur élisent un représentant pour siéger au *Conseil de District*. Ils élisent en plus une femme représentante et un jeune représentant. Ces derniers élisent en leur sein un tiers de leurs membres pour siéger au *Conseil du District*. Le Conseil de District élit le *Comité Exécutif de District* composé du Maire de District et de deux Vice-maires, une de ces trois personnes devant être une femme. Le *Conseil de District* exerce un rôle de contrôle et de sanctions de l'exécutif du district. (Bernard Kayumba, Kigali, 21.08.13; Aimé Bosenibamwe, Musanze, 24.07.13) Cette possibilité, dorénavant, pour les citoyens de choisir leurs leaders au niveau local est présenté comme un des mécanismes clés assurant la participation de la population. L'ajout aux comités exécutifs d'organes politiques et législatifs locaux, les Conseils, est vu comme permettant de capter les besoins et les priorités de la population et d'assurer leur prise en compte dans les politiques, ces Conseils constituant d'une certaine façon des courroies de transmission.

4.4.3. La participation au cœur des principes et des mécanismes

Cette participation est également présentée comme découlant des principes fondamentaux de la Constitution d'où, par conséquent, son nécessaire reflet dans les différents mécanismes au niveau central et local. À titre d'exemple, les acteurs sociaux rencontrés notent la participation des groupes minoritaire, vulnérable ou marginalisé qui est garantie par la Constitution. Ainsi, la Constitution prévoit l'attribution d'au moins trente pour cent des postes dans les instances de prise de décision aux femmes (Art. 9, point 4). Ceci se traduit au niveau local dans la composition susmentionnée des différents Conseils et Comités exécutifs. Au niveau central, des quatre-vingt députés élus au suffrage universel et direct secret, vingt-quatre sièges sont exclusivement réservés aux femmes qui sont élues par des organes spécifiques en fonction des entités administratives du pays, deux sièges aux jeunes, élus par le Conseil National de la Jeunesse et un siège à une personne handicapée, élue par le Conseil National des Personnes Handicapées (art. 76). Ces sièges sont réservés à ces groupes de la société quel que soit le résultat des élections des cinquante-trois autres députés élus au scrutin de la liste bloquée. Le

partage du pouvoir enchâssé dans la Constitution est indiqué comme étant aussi garant de la participation. À cet effet, le Président de la République et le Président de la Chambre des Députés ne doivent pas provenir d'une même formation politique (art. 58). Aussi le parti politique majoritaire à la Chambre des Députés ne peut avoir plus de cinquante pourcent de ses membres formant le gouvernement (art. 116).

Au-delà d'une participation assurée par ces principes de représentativité et d'inclusion, les acteurs mentionnent également les principes tels que le droit à l'éducation pour tous et l'enseignement primaire obligatoire et gratuit (art. 40) comme favorisant cette participation. Ce droit à l'éducation pour tous a été traduit en 2006 en une politique d'éducation de base de neuf ans (6 ans au primaire et trois ans de tronc commun premier cycle de secondaire) étendue à douze ans d'enseignement de base (cycle supérieur du secondaire) en 2012. Cette politique vise l'universalisation de l'enseignement primaire et secondaire. Pour un des acteurs, si les effets de cette politique sont, certes, à mesurer par rapport à l'éducation offerte aux enfants rwandais, ils le sont aussi au niveau des changements de mentalités et des perceptions qu'elle engendre. « Avant les gens pensait que l'éducation était réservée à certains et maintenant ils y ont accès. [...] Quand la population sait et sent que le système en place pourvoit aux besoins des plus vulnérables, ils se sentent concernés par les politiques en place et interpellés à y prendre part. » (Bernard Makuza, Kigali, 11.09.13) Nombreux sont ceux qui citent cette politique comme un des exemples type de cette « appropriation » par la population des processus de développement du pays via leur participation. En effet, ils expliquent que si cette politique a pu se matérialiser c'est parce que la population l'a fait sienne. Avec cet accès à l'enseignement gratuit, le nombre d'élèves inscrits a pratiquement doublé, ce qui a posé des problèmes logistiques, notamment, d'insuffisance de locaux. Par l'entremise d'une campagne de construction d'écoles, la communauté s'est mobilisée et plus de 3000 classes et latrines ont été construites en cinq mois. Les parents d'élèves, les étudiants d'université, les membres du gouvernement y ont participé, le gouvernement fournissant les matériaux de construction et la population la main-d'œuvre. Il faut d'ailleurs souligner que si la Constitution garantit ce droit à la participation de la population, celle-ci est aussi un devoir. « Tous les citoyens ont le devoir de contribuer par leur travail à la prospérité du pays, de sauvegarder la paix, la démocratie, la justice sociale et de participer à la défense de la patrie. » (art. 47)

Autre mécanisme de participation cité, l'institution d'un *Conseil National de Dialogue* prévu par la Constitution comme espace de participation directe de la population. Il est prévu par la Constitution que les participants au Conseil discutent des questions relatives à l'état de la Nation, l'état des pouvoirs locaux et de l'unité nationale. Les recommandations issues de ces discussions sont transmises aux instances concernées afin d'améliorer les services rendus à la population. (art. 168) Présidé par le Président de la République, le *Dialogue National (Umushyikirano)* qui se tient annuellement depuis 2003, offre donc l'occasion aux Rwandais de toutes les couches de la société de poser des questions aux décideurs. Il réunit les membres du gouvernement central et local, du Parlement, la communauté diplomatique, les médias, les représentants de la diaspora. Le débat est radio et télédiffusé en direct du Parlement et il est possible pour les personnes ne pouvant être sur place de participer par téléphone, SMS, Twitter et Facebook. Chaque année, le Dialogue porte sur un thème spécifique et les participants posent des questions relatives au thème ou à toute autre question de développement. Le décideur dont les fonctions relèvent de la question posée est invité à y répondre directement. En offrant à la population un forum d'échange direct avec les décideurs, le Conseil représente, pour les acteurs, un mécanisme de participation et de gouvernance qui permet à la population de se sentir partie prenante de la prise de décision sur les questions les concernant et de tenir les décideurs imputables.

Ces différents principes et les mécanismes auxquels ils donnent lieu sont donc présentés comme formant la base et les piliers de l'« appropriation » parce qu'assurant à la fois la représentativité et l'accès au pouvoir de groupes marginalisés (femmes, jeunes, handicapés), le partage du pouvoir, l'égalité des chances (éducation pour tous) et l'expression et l'échange des idées. Ils sont garants d'« appropriation » à travers la participation à la conduite des affaires publiques qu'ils incarnent.

4.4.4. La participation de la population : un chemin à parcourir

Les mécanismes ont été mis en place pour consulter la population, pour voir quelles sont les priorités de la population. [...] Ces mécanismes sont en place mais ne fonctionnent pas comme ils devraient. [...] Parfois la premières fois que

la population entend parler de ces politiques, c'est au niveau de la mise en œuvre. (Martin, Kigali, 12.08.13)⁹³

Quelques acteurs soulignent toutefois que si la participation de la population est, certes, garantie dans les principes et est traduite dans la mise en place de mécanismes à cet effet, elle reste un défi dans la pratique. Pour eux, les mécanismes créés pour consulter la population et saisir ses priorités ne fonctionnent pas comme ils devraient. S'ils soulignent la contribution de la décentralisation dans ce rapprochement des dirigeants de la population, ils indiquent les limites des mécanismes censés capter les priorités et les besoins de la population à ainsi faire. Le Parlement, les Conseils consultatifs au niveau décentralisé, équivalent de parlement locaux, les organismes de la société civile sont la structure parallèle devant jouer le rôle de contrôle et de contrepoids (*checks and balances*) à la structure exécutive et relayer les priorités de la population. Mais les acteurs indiquent les limites de leur fonctionnement. Ils soulignent notamment la déconnexion entre cette structure et la population qu'elle représente. Pour ce qui est du Parlement, certains citent une étude auprès de la population dans laquelle les citoyens indiquent ne voir les députés que durant leur campagne électorale. Le système mixte (direct et indirect) des élections au niveau décentralisé est également mis en cause, le fait que certains scrutins soient non secret (Comité Exécutif de Cellule) et indirect (Comité Exécutif de Secteur).

Il y a beaucoup de lobbying fait pour l'élection de ces membres ce qui fait que certains des membres élus tendent à être plus redevables à ceux qui ont permis leur élection qu'à la population. (Martin, Kigali, 12.08.13)

De plus, d'autres répondants notent que les sièges au Conseils consultatifs sont bénévoles, occupés donc par des personnes qui ont un travail salarié au quotidien ce qui limite les incitatifs à s'investir entièrement dans leur travail de conseiller. Cela est sans compter sur le fait que leur travail quotidien soit à l'hôpital ou à l'école les place hiérarchiquement parlant sous l'autorité du maire de district. Se pose donc la difficulté dans leur exercice au Conseil consultatif de défier le maire pour ne pas mettre en péril leur gagne-pain.

⁹³ Ceci est un pseudonyme.

La faiblesse de la société civile comme vecteur garantissant cette participation de la population est aussi indiquée. On note notamment la précarité dans laquelle les instances qui la composent telles les ONG vivent ce qui limite leur capacité à engager des personnes habilitées à mener des recherches fondées sur des données probantes, et partant, à développer leur capacité de plaidoyer tendant ainsi à rester cantonner dans le rôle de prestataire de services. Dans ce contexte, leur capacité à s'organiser collectivement est également limitée empêchant donc la possibilité que n'émerge un grand groupe de pression qui pourrait influencer les politiques. Ainsi, ce sont plutôt des voix individuelles qui sont appelées à donner leur opinion. Cette même précarité fait en sorte que les leaders de cette société civile doivent rester à l'affût des opportunités d'emploi, certains espérant des nominations politiques ce qui les pousse à rester dans les rangs. Outre ces limites au développement des capacités de plaidoyer, c'est également le contexte sociopolitique dans lequel cette société civile fonctionne qui est mis de l'avant.

Civil society is not organized because of the lack of history and RPF does not want to see them as political actors and undermines them. It makes it difficult for people to meaningfully engage in this process. (Joakim Molander, Kigali, 19.09.13)

Les acteurs, surtout de la communauté internationale du développement, soulignent que le gouvernement tend à avoir une perception de la société civile comme partenaire dans la prestation des services ce qui minimise, ainsi, son rôle de plaidoyer et de chien de garde. S'ils soulignent qu'il incombe aux organismes de la société civile de renforcer leur capacité à cet égard, ces acteurs relèvent que ceci devrait aussi être la responsabilité du gouvernement dans la gestion de ces organismes, à savoir d'encourager et de favoriser leur contribution dans les forums de travail conjoint et de donner suite aux questions soulevées. Ces acteurs et quelques acteurs locaux expliquent que si le rôle de plaidoyer et de chien de garde n'est pas mis de l'avant, cela est notamment dû à un contexte à la fois sociopolitique et culturel qui fait en sorte que les voix dissidentes ne sont pas tolérées dans l'espace public.

Dans l'espace public, on dit juste ce qui fonctionne peut-être à cause d'une peur historique. Tu critiques une politique, par exemple, de concertation de la terre et on dit que tu es contre le gouvernement. Cette extrapolation envoie un message :

si tu vois que quelqu'un est étiqueté après avoir affiché une opinion, tu préfères te taire. (Martin, Kigali, 12.08.13)

Cet acteur souligne le climat de méfiance et de suspicion caractéristique des sociétés post-conflit, un environnement et un contexte sociopolitique qui façonne les gens et invite à l'autocensure, les gens préférant se limiter à n'exprimer que ce qui est convenu pour éviter d'être étiqueté comme fauteur de troubles n'appuyant pas les politiques gouvernementales. Certains acteurs rappellent ici que si l'avantage d'une société fortement organisée est notamment le fait que les leaders et les décideurs au sein de la communauté sont proches de la population, ils peuvent aussi rapporter. L'environnement est ainsi très contrôlé et les gens le savent. Cette autocensure est aussi avancée comme étant plus structurelle et culturelle que tenant juste de l'espace politique actuel. Certains proverbes sont donnés en exemple : *Ukuri wakabgije umwami niko wamuhacyisha* signifiant la vérité que tu dirais au roi est celle avec laquelle tu lui fais la cour ou *Uko zivuze niko zitambirwa* soit le chant ou la chanson entonnée par le chef est celle qu'on va chanter, notant ainsi une culture sociétale de respect de l'autorité. D'autres indiquent qu'elle tient, en outre, de l'histoire récente du pays.

The government played a role in stabilizing society in terms of development, infrastructure, economy and peace. Hence there is a reluctance of citizens to question government given that. (Paul Watson, Kigali, 20.09.13)

Pour ces différents acteurs se posent donc la question de la nature de la « participation » de la population quand il y a absence de débat politique. S'ils indiquent que le gouvernement reconnaît dans une certaine mesure cet état des choses, celui-ci le justifie aussi comme relevant du contexte d'un pays encore tourmenté par les démons du génocide, une très grande ouverture de l'espace politique comportant le risque de refaire place à l'idéologie génocidaire. Un des répondants se demande d'ailleurs jusqu'à quel point le gouvernement est préparé à mener le processus de façon plus délibérée. En dépit d'une reconnaissance progressive qu'il faille renforcer la société civile et permettre aux citoyens d'avoir voix au chapitre, les décideurs ne sont pas certains, à son avis, de la façon de procéder compte tenu du contexte post-génocide.

La volonté du leadership d'un développement accéléré est aussi avancée comme un autre facteur qui empêche au régime actuel de prendre le temps d'être à l'écoute des résistances de la population et de laisser place à leur expression, celles-ci étant perçues comme retardant ce développement accéléré.

It is easier to achieve and implement an ambitious programme if you have people follow suit. (Haut fonctionnaire-Union européenne, Kigali, 23.09.13)

La non-écoute de la population est aussi expliquée comme découlant d'un certain paternalisme qui conçoit la population comme ignorante ce qui cautionne de penser pour elle. Ces acteurs indiquent que le paternalisme de la communauté internationale du développement qui cherche à prescrire le cours des choses se reproduit à l'interne dans la relation gouvernement-population. De plus, certains acteurs soulignent la limite des contrats de performance (*Imihigo*) comme mécanismes d'imputabilité au service de la population. Si ces contrats présentés comme un outil de gestion-performance pour l'atteinte rapide de résultats mais aussi mécanismes d'imputabilité, ils représentent, pour l'instant, une imputabilité ascendante, des maires vers le gouvernement et non descendante, des maires envers la population. Cette limite est d'ailleurs reconnue dans le Plan de Décentralisation quinquennal (2011-2015) et identifiée comme mesure à améliorer dans la troisième phase de décentralisation, en cours. La décentralisation, dans son état actuel tend à être considérée par ces quelques acteurs comme tenant plus de la déconcentration que de la dévolution des pouvoirs et de la prise de décision et lorsqu'une telle dévolution est de mise c'est dans la mise en œuvre et l'imputabilité des instances locales que dans leur participation à l'élaboration d'une vision.

The point to which people are brought in decision-making of development is not in terms of setting priorities, strategies but more at implementation and sometimes post-implementation at evaluation. (Paul Watson, Kigali, 20.09.13)⁹⁴

Districts do not have that much room to decide what they should or want to do. The Central Government has the tendency to prescribe the districts what they should do. There is also a problem of information, knowledge at the district level. And that is where the participation level is. So you ask them to participate

⁹⁴ Ceci est un pseudonyme.

but not to decide on what they want to participate in. They are not given the choice. (Haut fonctionnaire-Union européenne. 23.09.1)

Bon nombre de ces acteurs précisent que l'on reste donc dans une approche descendante *top-down* dans laquelle les instructions viennent du haut alors que « l'appropriation » signifierait également que les idées viendraient de la base, là où la population exprime ses besoins. Un des acteurs en parlant de la politique de la décentralisation nuance :

Il est une chose d'avoir un système, une autre une culture. Les mécanismes associés à cette décentralisation en sont de contrôle et non d'écoute. (Dieudonné, Kigali, 21.08.2013)⁹⁵

Pour certains des acteurs, si dans la rhétorique, l'objectif de la décentralisation est double : permettre une prestation de service à la base et rapprocher les dirigeants de la population afin de favoriser sa participation, dans la pratique l'emphase reste sur la prestation des services. La mobilisation de la population en termes d'éducation de celle-ci à comprendre son rôle vis-à-vis les instances locales, par exemple les parlements locaux, et le parlement de façon générale et à participer à la fécondation d'idées reste faible.

Ownership will come the day a citizen will generate ideas and will talk to his executive [decentralized level] and promote it. [...] Why doesn't the mayor go to people rather than providing services listen to their ideas and put them in place. [...] We have the mechanisms but they are scaffoldings but no house. Do people own our systems? [...] It is home-grown but is it home-educated, cultivated? Did you take the problem to them, lead them to think about it, lead them to suggest solutions. Are you doing this process of bringing ideas and saying what do you think? [...] Very often what we call consultation is information, [...] an opportunity to transmit guidelines. In that kind of meeting: questions are questions of clarification but not in depth analysis or proposition: changing what has been planned. (Antoine Rutayisire, Kigali, 27.09.13)

Si certains acteurs posent, ainsi, les limites de la « participation » et d'une décentralisation qui en est un des vecteurs, d'autres précisent, toutefois, que l'existence même de ces structures est déjà un pas important dans la bonne direction. Pour eux, dans la mesure où le gouvernement a

⁹⁵ Ceci est un pseudonyme.

toujours indiqué que la décentralisation se ferait en différentes phases et serait approfondie et parfaite à la mesure des leçons apprises et du renforcement des capacités, il est permis d'espérer qu'avec le temps cette culture de la consultation et de la participation de la population en amont prendra racine. À cela, un autre acteur répond que ceci sera également conditionnel à la croissance d'une maturité politique qui favorise la compétition politique. À son sens, la compétition politique se trouve en partie également limitée par le principe fondamental de la « recherche permanente du dialogue et du consensus » (art. 9, point 6) favorisé et prescrit par la Constitution. (Martin, Kigali, 12.08.13) Pour ces acteurs une potentielle promotion d'une culture du dialogue contradictoire conjuguée à la rigueur économique axée sur les résultats du gouvernement, contribuerait à la durabilité de ses actions.

How can you have a stake in the state if you don't have a voice? But in a long-term perspective, what if people don't have a say in decision-making level, a say in destiny. Of course it can be contextualized with the recent history. [...] You always need to contextualize it: understand Rwanda on the background of its history so there is a need of a nuanced view. (Auke Lootsma, Kigali, 1.10.13)

Si ces différents répondants soulignent le leadership du gouvernement dans sa capacité à formuler ses priorités, à définir les moyens de les mettre en œuvre, à prendre la responsabilité de son processus de développement ce qui est entendu comme une « appropriation », caractérisée comme forte, claire et articulée, par le gouvernement et les décideurs, ils soulignent que l'« appropriation » par les autres acteurs, société civile et population, de ce même processus n'est pas encore être entièrement au rendez-vous. L'approche dans la gestion des affaires publiques restent très *top-down* même si, pour certains de ces acteurs, l'avantage est que tout le monde sait exactement ce qu'il a à faire. Ces acteurs précisent que si le gouvernement a su forcer et imposer un dialogue dans sa relation avec les bailleurs, celui-ci reste à construire entre le gouvernement et les autres acteurs à la base dont la population, notamment, en ce qui a trait à la possibilité de remettre en question et de critiquer ces dites politiques et d'être consulté en amont de la prise de décision. Certains notent au passage une contradiction de la part du régime qui favorise que la population tienne imputable les maires, les gestionnaires d'hôpitaux, etc. sans faire de même pour ce qui est de la critique du parti. Si des politiques claires et cohérentes sont effectivement formulées au niveau d'un gouvernement

central reconnu, comme véritablement motivé, déterminé et discipliné, le principal défi que les répondants identifient est quant aux espaces où il est possible de critiquer ces politiques et par ce fait même que celles-ci soient discutées, comprises, améliorées.

Ceux [les espaces] existants sont cadrés et tellement exposés que les gens évitent les problèmes. [...] Heureusement que grâce à Agaciro (dignité), on limite les erreurs et qu'il n'y a pas une culture de faire avancer les choses pour soi-même mais dans l'intérêt du pays. (Dieudonné, Kigali, 21.08.13)

Certains des acteurs suggèrent que si des facteurs contextuels expliquent la sensibilité du gouvernement à la critique publique, il s'agirait d'identifier d'autres avenues permettant aux instances de la société civile de jouer leur rôle au moins en arrière-scène.

De façon générale, la majorité des répondants rencontrés placent l'« appropriation » au Rwanda sous le signe d'une culture et d'une idéologie de l'autosuffisance, de l'autonomie/indépendance et de la dignité, d'une idéologie également axée sur le citoyen, qui ont donné l'impulsion et la détermination pour se doter de principes fondamentaux et d'une vision. Ces principes et cette vision informés par cette culture et cette idéologie et fruits d'une réflexion nationale ont offert au pays une direction claire traduite en politiques, stratégies, programmes et mécanismes. Cette chaîne liée est maintenue dans la mise en œuvre grâce à la discipline, à la constance du leadership en place. La planification fondée sur des principes et une vision et mettant au cœur de son action le citoyen est ici identifiée comme le processus clé qui a permis au pays de se saisir de son devenir, un développement dont les objectifs restent la bonne gouvernance, la croissance, la réduction de la pauvreté. Ceci dans une perspective qui met l'accent sur le développement économique, la visée étant de transformer le Rwanda en un pays à revenus moyens et à réduire la dépendance à l'aide. Les mécanismes de mobilisation et de participation de la population sont aussi soulignés comme garants d'une « appropriation » par la population des processus de développement parce que lui permettant d'avoir une part active dans la prise de décision et le développement du pays. Quelques acteurs soulignent, par contre, qu'un certain nombre de défis quant à cette « appropriation » se posent encore en termes de la limite des capacités (humaines et institutionnelles) et de la matérialisation de cette

emphasis sur le citoyen, notamment, quant à sa participation dans les dits processus et la promotion d'une culture du débat et du débat contradictoire.

Dans la mesure où le processus de développement du pays s'inscrit également dans une relation d'aide et de dépendance à celle-ci, les acteurs notent que cette « appropriation » doit être appréhendée, certes au niveau national-local mais aussi international-national. Appréhendé dans le contexte de cette relation de dépendance, les acteurs nationaux voient « l'appropriation » comme une lutte qui doit être menée tant et aussi longtemps que cette dépendance est de mise. Une lutte qui est aussi une motivation puisque dans l'optique d'une appropriation entendue en termes d'indépendance, l'objectif ultime est d'éliminer cette dépendance. Cette lutte vise donc à forcer un dialogue avec les bailleurs, à les amener à tenir compte des priorités du gouvernement clairement identifiées même si dépendance il y a. Pour ce faire, le gouvernement a donc mis en place une politique de l'aide précisant ces priorités en matière d'aide, un mécanisme de coordination des bailleurs de fonds destiné à assurer ce dialogue et à maintenir un contrôle sur l'agenda de l'aide.

4.5. Appropriation de la relation d'aide

4.5.1. L'appropriation : une lutte

Je ne pense pas qu'il y ait une réelle volonté derrière [l'appropriation]. C'est un concept qui est là parce qu'il est politiquement séduisant. [...] Je ne pense qu'ils [la communauté internationale du développement] soient profondément convaincus. Mais ils savent que c'est la bonne chose à dire. Et c'est là où les pays ne doivent pas être naïfs. C'est là où tu dois prendre cette expression d'intention et leur tourner le bras dans le dos avec cela. Ils ne le font pas de façon naturelle. (Kampeta Sayinzoga, Kigali, 14.09.13)

L'« appropriation » dans sa dimension relationnelle pays donateurs-pays bénéficiaires est d'emblée située par les acteurs rwandais au niveau national comme un combat, une lutte continue. Pour bon nombre de ces acteurs, elle est une lutte dans la mesure où, à travers cette question,

C'est tout simplement la problématique de l'autodétermination des peuples qui continue à se poser et à se reposer et pour laquelle on a trouvé une façon moins politique et plus managériale de la dire en l'inscrivant dans le contexte de l'efficacité de l'aide. (Fabrice, Kigali, 30.07.13)⁹⁶

Selon ces acteurs, elle est traduite par les bailleurs dans des principes de bonne gestion et de bonne gouvernance sans être présentée comme relevant d'un droit pour les pays récipiendaires. Pour eux, cette « appropriation » ne peut être présentée comme étant de l'ordre d'un droit dans la mesure où cela amènerait l'égalisation d'une relation qui est inégalitaire et qui doit le rester. En ce sens, nul ne peut donner ou garantir l'« appropriation » aux pays en développement.

L'« appropriation » ne se donne pas mais s'arrache (Fabrice, Kigali, 30.07.13)

Rappelant que l'indépendance du pays, déclarée dans les années 60 reste inachevée, ces acteurs inscrivent l'« appropriation » dans la même lignée d'une liberté, d'une indépendance encore à conquérir (Leonard Rugwabiza, Kigali, 19.06.13). Si l'« appropriation » ne se donne pas, ils la posent, néanmoins, comme minimalement nécessaire à l'établissement et à l'existence de la relation d'aide dans un contexte où le « plus fort » a la pouvoir de déterminer et de prescrire l'agenda et le « plus faible » un pouvoir de résistance qui remettrait tout en question. Si la perspective est celle d'une lutte pour cette indépendance, les limites d'une possible remise en question de l'ordre des choses sont, toutefois, soulignées.

En 1994, le Rwanda dépendait complètement des bailleurs. Il avait besoin de « celui » qui a mis en place le système post-45 pour exister dans l'ordre international, pour la reconnaissance aussi du génocide. Il faut donc avoir une approche réaliste. Il faut reconnaître l'ordre international sinon tu ne survies pas. (Fabrice, Kigali, 30.07.13)

Dans ce contexte d'un ordre international qu'il faut reconnaître, ordre dans lequel s'inscrivent la relation d'aide et la dépendance à celle-ci, cette « appropriation » devient donc une lutte à deux niveaux, visant à la fois à élargir la marge de manœuvre du gouvernement dans cette

⁹⁶ Ceci est un pseudonyme.

relation d'aide et au vu de ses prescriptions et à progressivement diminuer voire éliminer la dépendance du pays à l'aide.

Pour illustrer cette lutte, quelques exemples-type sont mentionnés. D'abord celui susmentionné de l'évolution de l'élaboration de la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Comme indiqué au préalable, le gouvernement décide à partir de la stratégie de seconde génération (EDPRS I 2008-2012) d'en faire une stratégie de **développement économique** et de réduction de la pauvreté marquant, ainsi, l'emphase non pas uniquement sur les politiques pro-pauvres privilégiées par les bailleurs mais également sur le portefeuille productif. L'objectif est de souligner que seules les politiques pro-pauvres ne peuvent contribuer à stimuler l'économie du pays et, partant, à réduire progressivement la dépendance à l'aide, une des priorités du pays. Dès la stratégie de troisième génération (EDPRS II 2013-2018), c'est la participation même des bailleurs à l'élaboration de la stratégie qui est intentionnellement limitée par le gouvernement. Les acteurs rencontrés au sein de la communauté internationale du développement confirment eux aussi cette évolution et la décision politique prise par le gouvernement d'avoir un processus endogène pour l'élaboration du EDPRS II 2013-2018. Même si les bailleurs ont eu voix au chapitre via leur participation aux groupes sectoriels et la présentation des groupes thématiques lors d'une retraite bailleurs-gouvernement conviée par le gouvernement et les commentaires sollicités à la sortie de l'ébauche finale du EDPRS, la priorisation a été faite par le gouvernement. Les acteurs-donateurs précisent également que les commentaires soumis par les bailleurs n'ont pas systématiquement été retenus par le gouvernement dans la version finale du EDPRS II. S'il y a, certes, évolution et que d'une stratégie à l'autre, le gouvernement s'est, en effet, approprié davantage le processus et la conception, un des acteurs gouvernementaux pose, néanmoins, la limite que la dépendance à l'aide posera toujours à la possible autonomie entière du gouvernement quant à l'élaboration de ces stratégies dans la mesure où ces stratégies constituent également la base du financement des bailleurs.

Dans les deux cas, même avec le DSRP II qui n'est plus une conditionnalité comme le PRSP, je ne pense pas qu'on puisse s'asseoir dans un coin et le faire. Tant que tu as besoin de l'aide, tu as besoin d'avoir un document de travail dans lequel ils croient eux aussi, in which they had a stake, so you can't avoid it. La

seule chose c'est qu'avec EDPRS II, on a eu beaucoup plus d'espace pour l'écrire. Il y a beaucoup plus de confiance. Il y a un track-record. Il y a beaucoup moins de questions sur l'ambition par exemple. Les gens savent que le Rwanda est ambitieux mais qu'on est capable de vivre notre ambition. Il y a plus de confiance maintenant de notre track-record. Ce qui nous permet d'avoir plus de latitude pour faire les choses différemment. Mais quand tu commences, ils essaient de te mettre dans un straitjacket. (Kampeta Sayinzoga, Kigali, 14.09.13)

Il faut, en effet, noter ici que l'*EDPRS II*, contrairement à la stratégie de première génération (DSRP-PRSP), n'est plus une conditionnalité liée à l'Initiative d'allègement de la dette et ne bénéficie pas non plus de financement sous la *Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance*⁹⁷ (FRPC) du FMI. En effet, quelques acteurs soulignent la décision par le gouvernement en 2010 de ne pas renouveler son programme sous le FRPC et de passer au programme d'*Instrument de soutien à la politique économique* (ISPE), et ce, dans cette perspective d'élargissement de sa marge de manœuvre.

En 2009, à la fin de notre FRPC 2006-2009, l'option était soit un nouveau programme FRPC-FMI ou ISPE. L'ISPE signifie que vous ne recevrez aucun financement du FMI pour la période 2010-2013. Ceci signale qu'on est un 'mature reformer' et qu'on fait notre propre programme. Le FRPC signifie que vous n'êtes pas des 'mature reformers'. Ils viennent et vous disent voici les réformes que vous devriez faire et on discute avec eux. Finalement, c'est négocier un programme qu'ils ont préparé. Sous l'ISPE, on fait notre programme économique et on en discute avec eux. (Leonard Rugwabiza, Kigali, 19.06.13)

Alors que le FRPC est un programme de prêts à faible taux d'intérêt du FMI sur la base des stratégies de réduction de la pauvreté des pays à faible revenu, le *ISPE* est un instrument non financier de soutien à ces pays dans leur élaboration de programmes économiques efficaces. Pour ces acteurs rwandais, le problème avec le FRPC est qu'ils sont obligés de présenter un budget qui reste dans les limites des ententes faites avec le FMI.

⁹⁷ Le PRGF établi en 1999 est le successeur du Programme d'ajustement structurel renforcé (1987) qui lui-même a succédé à la Facilité d'ajustement structurel (FAS) sous laquelle a été entreprise le programme d'ajustement structurel des années 80.

Même le parlement et le conseil des ministres sont bloqués par ça et tout changement au programme doit être soumis au FMI pour approbation. (Leonard Rugwabiza, Kigali, 19.06.13)

Le passage au ISPE envoie un signal clair aux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux et aux marchés que le pays est un réformateur prouvé (*'mature reformer'*), l'approbation, sous l'IPSE, par le Conseil d'administration du FMI de son programme économique servant de sceau quant à la vigueur des mesures y proposées. Ce passage au ISPE qui est un instrument non financier réduit la conditionnalité même s'il est dans l'intérêt du gouvernement d'obtenir ce sceau du FMI quant à son programme économique. Pour ces acteurs, ce passage au ISPE et le signal qu'il envoie enlèvent la limite de ne pouvoir emprunter qu'aux agences multilatérales permettant, ainsi, au Rwanda d'aller également sur les marchés des capitaux. Ceci augmente sa capacité à mobiliser des ressources réduisant sa dépendance aux bailleurs traditionnels. Comme indiqué par un des répondants, à partir du moment où le pays peut également emprunter à des termes commerciaux, il acquiert une plus grande liberté par rapport aux donateurs. De plus, les marchés des capitaux représentent une valeur ajoutée pour ce qui est de cette indépendance recherchée puisque ne fonctionnant pas selon les considérations politiques caractéristiques de l'aide publique au développement dont les orientations changent au gré de la conjoncture dans les pays donateurs (gouvernement, opinion publique, économie, ...). Pour ces acteurs, la discussion auprès des marchés des capitaux se fait en termes économiques et financiers selon donc des règles du jeu connues par tous et ne changeant pas alors que celle avec les donateurs est fonction de leur agenda et de leurs valeurs qu'ils cherchent à prescrire.

L'exemple le plus marquant pour ces acteurs de la dimension hautement politique de l'aide au développement qui en imposant ses valeurs limite l'« appropriation », l'autonomie du pays à déterminer son agenda et son processus de développement est la suspension de l'aide au Rwanda mentionnée antérieurement à l'été 2012. À ce moment-là, les États-Unis, la Grande Bretagne, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et par la suite la Banque mondiale et la Banque africaine de développement ont suspendu leur aide à la suite d'un rapport des Nations unies alléguant le soutien du Rwanda au groupe armé M23 actif en République démocratique du Congo (RDC). Les répondants-donateurs rencontrés indiquent que la suspension de l'aide se justifie sur la base d'un des principes qui fondent le partenariat bailleurs-gouvernements

récipiendaires, soit celui de la promotion de la paix. Pour les acteurs nationaux rwandais, ce geste marque plutôt le paradoxe au cœur de l'aide au développement qui loin d'être un outil au service du développement des pays en est un de politique extérieure des pays donateurs, donc un instrument politique qui pose ainsi l'impossibilité pour les pays en développement d'avoir une maîtrise totale de leur processus de développement. Peu importe donc l'engagement et la détermination du gouvernement quant à ce processus, sa gestion responsable des fonds d'aide et l'atteinte de résultats concrets dans ces programmes de développement reconnus par tous les bailleurs, les acteurs notent, toutefois, la possibilité et le pouvoir des bailleurs à court-circuiter la capacité du gouvernement à mettre en œuvre ces dits programmes via leur contrôle sur la prévisibilité de l'aide qu'ils accordent. Pour eux, la prévisibilité de l'aide n'est donc pas fonction de l'efficacité du développement mais bien de l'agenda politique des bailleurs. Cet état des choses justifie la nécessité, la volonté et la motivation de faire de la réduction voire de l'élimination de la dépendance à l'aide une priorité et la bataille en ce sens. Pour afficher cette volonté incontestable, la réponse du gouvernement à ce gel de l'aide a été la création d'un *Fonds de développement « Agaciro »* (Dignité), un fonds de solidarité financé à même les contributions volontaires des citoyens (incluant ceux de la diaspora) rwandais, des entreprises et des amis du Rwanda. Si l'idée d'initier un tel fonds est indiquée comme issue du *Dialogue national 2011* découlant d'un désir des Rwandais de contribuer au développement de leurs pays et à son autonomie financière et précède donc cette suspension de l'aide de l'été 2012, celle-ci en précipite la création effective. Il est indiqué que les contributions à ce premier fonds souverain du Rwanda qui en mars 2014 s'élève à environ 31 millions USD⁹⁸, serviront à financer les projets prioritaires clés identifiés dans la Vision 2020. L'objectif est donc pour le gouvernement de juguler les déficits budgétaires causés notamment par ces soubresauts de l'aide au gré de l'agenda politique des bailleurs et à long terme de pouvoir tracer sa trajectoire indépendamment de cette aide. Pour ces répondants, il s'agit aussi de lancer un message clair aux bailleurs à savoir que si ceux-ci ont, certes, un contrôle sur la prévisibilité de l'aide, ils ne peuvent totalement imposer le cours des affaires nationales, un signal explicité dans un des discours du président Kagame aux lendemains de cette suspension de l'aide :

⁹⁸ Mise à jour fourni sur le site du Fonds, des contributions s'élevant à RwF 20 975 511 482. <https://www.agaciro.org/Appreciation-for-your-66> (consulté le 21 décembre 2014)

Aid? There is no country in this world that receives aid and accounts for it better than Rwanda. There is none. So, I am not sure if these people who give us aid want us to develop. They give us aid and expect us to remain beggars. They give you aid so that you forever glorify them and depend on them. They keep using it as a tool of control and management. [...]

So, if I am to condemn; if you ask me to condemn people or to blame them for anything, I know where to start. I can't be like these people. This law of the Jungle, this persecution of people even at the international level is just unbecoming. It is unbecoming and they start mixing things that are completely unrelated. They say: "Freeze, freeze aid to Rwanda, suspend..." What is the connection? This injustice does not make us compliant, it make us defiant. I am not one of those who would be made to comply by means of injustice done to my people, to my country. I am one of those who will be openly defiant. On being defiant, count me on that. [...]

Why should you Rwandans ever accept it? Why? The only crime we have committed is to be trying our best to be decently making progress. That's a crime! Let me tell you: No, it cannot happen. It should not happen. It should not be allowed. It should not be accepted. Let us continue to do what we can do. Those insults thrown upon us every day, you ignore them. Don't even accept to put these unhappy faces on because they will think they have got where they wanted you. Just let us continue doing our best and let us not accept to be provoked. Let us remain balanced. Let us keep mastering our art of getting the most out of the very little we have in our hands. Let us also try and continue to be decent people. (Kagame, 2012)⁹⁹

Si en mars 2013, la plupart de ces bailleurs ont rétabli leur aide tout en changeant leur modalité de l'appui budgétaire direct à un appui sectoriel, pour ces acteurs les exemples sont nombreux de ces crises à répétition qui remettent en question l'« appropriation » et impliquent, dès lors, une bataille continue. Sont nommés différents investissements publics : la construction d'un hôtel cinq étoiles, l'investissement dans la compagnie d'aviation nationale *Rwandair*, la construction d'un nouvel aéroport, des projets présentés comme clés pour le gouvernement mais contestés par les bailleurs qui privilégient le financement de programmes sociaux. Ces répondants notent que si la réduction de la pauvreté et les politiques sociales restent une priorité, la vision à long terme du Rwanda d'en faire un pays à revenu moyen et de réduire sa dépendance à l'aide nécessite de prioriser également le secteur productif et d'investir dans des projets avec un potentiel de rendement élevé. Ces acteurs notent qu'au

⁹⁹ Speech by H.E. Paul Kagame, President of the Republic of Rwanda at the launch of the Judicial Year 2012-2013, Parliament, 4 October 2012. <<http://www.presidency.gov.rw/speeches/718-speech-by-he-paul-kagame-president-of-the-republic-of-rwanda-at-the-launch-of-the-judicial-year-2012-2013>> (Consulté 15.02.14)

cœur de ces divergences de vision entre le gouvernement et les bailleurs se trouve justement cette bataille pour l'« appropriation », pour cette autonomie dans la prise de décisions concernant le devenir du pays.

Ça veut dire qu'ils adorent l'appropriation tant que tu fais ce qu'ils [les bailleurs] disent. Tant que tu ne contraries personne, que tu es le bon élève à l'école. (Kampeta Sayinzoga, Kigali, 14.09.13)

Mais pour eux, ces crises, telles que celle de l'été 2012, et les batailles qu'elles engendrent sont aussi source d'apprentissage pour le gouvernement lui permettant d'appréhender davantage et, ainsi, de pouvoir mieux naviguer la relation d'aide. Elles sont aussi vues comme l'occasion pour les bailleurs de saisir le genre de gouvernement qu'ils ont face à eux.

Si l'« appropriation » est une lutte qui consiste notamment à desserrer l'étreinte de cette « camisole de force » qu'impose la relation d'aide et qu'est la dépendance à l'aide, selon les acteurs nationaux, cela implique que le pays se dote des moyens et de mécanismes lui permettant de mener cette lutte. Cela implique notamment de savoir ce que le pays veut quant à cette aide, de clarifier chez soi le cadre d'opération de cette relation d'aide et les règles qui la régissent.

4.5.2. L'appropriation : une vision de l'aide, une coordination des bailleurs de fonds

Au niveau international, tout ce que les bailleurs peuvent faire ce sont des expressions d'intention. Chacun a des intérêts nationaux, chacun à des intérêts de visibilité et aussi un petit peu d'impérialisme. Donc tu ne peux pas attendre que ce soit eux qui viennent et disent voilà comment on va être gentil. Au niveau national c'est à toi, comme pays, de prendre cette expression d'intention où ils ont prétendu au moins le vouloir et dire pour moi cette expression d'intention voilà comment elle va se traduire. (Kampeta Sayinzoga, Kigali, 14.09.13)

Une politique de l'aide

À la suite de la *Déclaration de Paris* sur l'efficacité de l'aide, le gouvernement a donc développé la *Politique de l'Aide du Rwanda* qui intègre plusieurs éléments de la Déclaration. Cette Politique se veut un cadre directeur pour la mobilisation et la gestion de l'aide. La

Politique de l'Aide a, entre autres, pour objectif d'énoncer les engagements du gouvernement quant à l'aide reçue, de préciser aux bailleurs les modalités d'aide préférées et ses attentes quant à la nature de l'aide demandée et aux conditionnalités et de clarifier le rôle des différentes instances gouvernementales. Si cette politique vise d'abord l'optimisation de l'efficacité de l'aide, l'« appropriation » en est un des principes directeurs. En clarifiant sa vision quant à l'aide au développement, le gouvernement cherche à mobiliser une aide extérieure qui ne limite pas son autonomie (GoR, 2006 : 6). Le gouvernement s'engage à utiliser l'aide conformément aux priorités établies dans la Vision 2020, la stratégie à moyen terme *EDPRS* soulignant que l'aide devrait également s'aligner sur ses priorités pour ainsi réellement répondre aux besoins identifiés par le gouvernement et non les donateurs. La *Politique* précise également les modalités d'aide préférées du gouvernement, d'abord l'appui budgétaire sans affectation d'avance des fonds à des secteurs spécifiques. L'appui budgétaire est préféré puisqu'étant versé à même le budget national, il contribue directement aux priorités déterminées par le gouvernement. Les acteurs rappellent, à ce titre, que la *Déclaration de Paris* met de l'avant l'*appropriation*, l'*alignement* et l'*utilisation des systèmes nationaux* et qu'en ce sens l'appui budgétaire représente la meilleure modalité. Il est d'ailleurs souligné ici que depuis 2005 le gouvernement poursuit le renforcement de son système de gestion des finances publiques pour garantir une utilisation des ressources à bon escient et que donc sa non-utilisation par les bailleurs via notamment l'appui budgétaire sape les capacités et les structures internes et remet ainsi en question ces principes de la *Déclaration de Paris*. Dans les mots d'un des répondants, l'argument fondamental quant à cette préférence pour l'appui budgétaire et l'utilisation des systèmes nationaux est :

1. *You cannot know better than me what I need.*
2. *How to get it should also be my responsibility which means that we have to be in the driving seat. If you [donors] are in the driver's seat you might take us where we don't want to go. (John Rwangombwa, Kigali, 24.07.13)*

Le gouvernement a aussi créé un espace de discussion réservé exclusivement aux bailleurs offrant l'appui budgétaire pour leur permettre de faire un suivi quant à l'utilisation des fonds avec la possibilité d'accès aux livres. Reconnaissant que tous les bailleurs ne sont pas à même de fournir un appui budgétaire, de par leur constitution nationale pour ce qui est des

bilatéraux, le gouvernement opte ensuite pour l'appui budgétaire sectoriel avec une préférence pour une mise en commun des fonds des bailleurs pour un secteur donné plutôt que pour des projets individuels au sein de ce secteur. Si le gouvernement n'encourage pas l'appui projet, celui-ci sera accepté à condition qu'il y ait alignement avec les priorités du gouvernement et que les coûts de transaction soient minimisés. Cette même exigence d'alignement sur les stratégies nationales et sectorielles concerne également les ONG internationales et locales. Le gouvernement souligne clairement sa prérogative de refuser toute aide qui implique des coûts de transaction trop élevés, des conditionnalités excessives et un alignement insuffisant sur les priorités gouvernementales. (GoR, 2006 : 9). Aussi la *Politique* précise que toute assistance technique doit se faire dans l'optique d'un transfert de connaissances. Nombreux sont les acteurs qui soulignent l'importance que cette assistance technique soit intégrée aux structures nationales pour assurer justement ce transfert dans un contexte où ils notent une faiblesse des capacités au niveau national tant au niveau des compétences générales que des capacités techniques. Ils indiquent une forte présence de consultants au sein des ministères qui doivent recourir à cette expertise étrangère étant donné ce déficit de compétences surtout au niveau des techniciens, les hauts cadres, ministres, secrétaires permanents, directeurs généraux étant compétents mais aussi surmenés. Cette faiblesse des compétences et donc de capacités au niveau national est notée par certains acteurs comme représentant un des importants freins aux ambitions du pays et à la mise en œuvre de ses objectifs de développement. Elle est aussi identifiée comme un obstacle à l'« appropriation » de l'agenda même du développement dans la mesure où pour ces acteurs elle signifie aussi une limite à interroger les grandes orientations et cadres de développement fixés par la communauté internationale du développement et, partant, d'y rester coincer.

Les donateurs te donnent les concepts et l'assistance technique et tu mets en œuvre. Tu penses que ça vient de toi mais en fait ce sont leurs orientations. [...]

Ils ont leur agenda, ils t'amènent leur expert qui fait un rapport que tu n'as pas le temps de lire ou la capacité. Ça passe et on dit que c'est « approprié ».
(Dieudonné, Kigali, 21.08.13)

Si ce renforcement des capacités est une des priorités du gouvernement qui se traduit notamment par la création du *Programme Multisectoriel de Renforcement des Capacités*

(PMSRC) en 2005, cadre stratégique à long terme destiné à orienter les actions gouvernementales au titre du renforcement des capacités au sein des institutions publiques et privées et des organisations de la société civile, il reste que ceci constitue un projet de longue haleine dans la mesure où il s'agit de combler des faiblesses structurelles.

Parallèlement à cette définition de sa vision de l'aide au développement, le gouvernement s'est aussi attelé à renforcer sa capacité de coordination et de gestion de l'aide au développement et de la relation avec les bailleurs, l'objectif principal étant de s'assurer que l'aide extérieure soit canalisée vers les priorités et les projets de développement à long terme du gouvernement. Dans cette perspective, différents mécanismes de coordination et de gestion ont été mis en place.

Mécanismes de coordination

We need to ensure there is coordination so as to enable us to make sure we are going where we want to go and there is no diversion. (Ronald Nkusi, Kigali, 06.09.13)

La coordination des bailleurs est vue comme un impératif dans cette volonté d'« appropriation » du gouvernement, une façon d'être dans le « siège du conducteur » et de s'assurer donc que l'aide est acheminée selon les orientations gouvernementales.

Dans cette perspective, le gouvernement notant l'absence de procédures claires pour ce qui est de la mobilisation, de la négociation et de la gestion de l'aide, a précisé dans sa *Politique de l'aide*, les responsabilités des divers ministères. La coordination de l'aide est dorénavant centralisée sous la responsabilité du Ministère des Finances et de la Planification Économique (MINECOFIN), « point focal de contrôle et de commande des bailleurs ». (Kampeta Sayinzoga, Kigali, 14.09.13) Ainsi, en 2005 a été créée au sein du Ministère, l'*Unité de Financement Extérieur* pour étendre le contrôle administratif du gouvernement sur la coordination de l'aide et qui constitue un guichet unique pour tous les donateurs. Si les ministères de tutelle, les districts et les autres instances gouvernementales peuvent entamer des discussions initiales avec les donateurs par rapport à des besoins d'aide identifiés dans leurs

secteurs d'activité respectifs, les discussions quant à la négociation des programmes d'assistance avec ces instances et les donateurs sont pilotées par le MINECOFIN qui cosigne également avec l'organisme gouvernemental financé les accords finalisés. Le MINECOFIN à travers son *Unité de Financement Extérieure* mène aussi au préalable les réunions techniques avec les instances gouvernementales concernées afin d'évaluer les projets à financer et d'accorder leur position en vue des discussions avec les bailleurs. Il n'y donc pas de négociation bilatérale directe entre les bailleurs et les instances gouvernementales, tous les acteurs devant passer par le MINECOFIN. Les acteurs expliquent que cette ligne de conduite et ce canal unique facilite la gestion de l'aide garantissant le contrôle du gouvernement à la fois sur les flux d'aide que leur utilisation à bon escient et sur les activités des bailleurs. L'objectif est de limiter l'éparpillement des ressources et des activités des bailleurs qui a parfois caractérisé la période d'urgence et de transition, permettant, ainsi, au gouvernement d'avoir une vision claire du financement reçu, de son utilisation et, conséquemment, ainsi outillé de mieux orienter sa planification.

Dans ce même souci de coordination et de gestion de l'aide au développement, une politique a été élaborée pour les ONG internationales (IONG). Pour s'assurer que la majeure partie du soutien apporté par celles-ci bénéficie réellement à la population, cette politique limite leurs dépenses de fonctionnement à 35 % de leur budget, le reste devant être destiné à leur mission principale. (James Musoni, Kigali, 25.07.13) Les acteurs expliquent cette décision comme découlant du fait qu'après 94, la plupart du budget de ces organismes était consacré à leur fonctionnement, les bénéficiaires n'en recevant qu'environ 30 %. Pour garantir que la majorité du budget des IONG soient consacrés à leur mission, celles-ci doivent, de par cette politique, annuellement, présenter leur budget et déclarer leur plan d'action et leur rapport annuel au ministère de tutelle avec lequel elles travaillent. Dans la mesure où la plupart des projets sont mis en œuvre au niveau des districts, ces rapports doivent aussi être soumis au Forum d'action conjointe de développement (JADF) qui réunit tous les partenaires de développement au niveau du district et y coordonne les activités de développement.

En outre, pour faciliter cette coordination de l'aide, le gouvernement a également mis en place en collaboration avec les bailleurs une Structure de coordination, d'harmonisation et

d'alignement de l'aide (ACHA). Celle-ci établit un système d'interaction à différents niveaux entre le gouvernement et les donateurs constitué de forums de dialogue interreliés. Au plus haut niveau de coordination se trouve le **Groupe de Coordination des Partenaires du Développement (DPCG)** qui réunit les chefs de mission des agences bilatérales et multilatérales sur le terrain et les hauts fonctionnaires du gouvernement, secrétaires permanents et directeurs généraux ainsi que les représentants de la société civile et du secteur privé. Cette instance est le principal forum de dialogue sur le terrain quant à la coordination de l'aide au Rwanda, à l'harmonisation de l'appui des bailleurs, son alignement aux priorités du gouvernement et au progrès dans le respect des principes de la *Déclaration de Paris*. Elle tient des rencontres formelles bimensuelles et une retraite annuelle. Le DPCG chapeaute deux autres organes : le **Groupe d'Harmonisation et de Soutien au Budget (BSHG)** et les **Groupes de travail sectoriels**. Créée en 2003, le BSHG est l'organe de dialogue entre le gouvernement et les bailleurs offrant un appui budgétaire direct ou un appui à la balance des paiements sur les questions de stabilité macro-économique et de gestion des finances publiques. Étant donné la nature de ces appuis non affectés, le BSHG est également un mécanisme de redevabilité pour garantir l'utilisation appropriée et transparente de cet appui. Les Groupes de travail sectoriels (*clusters*) établis depuis 2002 regroupent les fonctionnaires des différents ministères et les bailleurs pour des discussions techniques plus spécifiques portant sur le budget, la planification sectorielle (transversale) et la priorisation dans la planification stratégique et les programmes de développement. Toute cette structure est complétée par la **Rencontre entre le Gouvernement du Rwanda et ses Partenaires au Développement (DPM)** qui est un forum stratégique de haut-niveau entre le gouvernement et ses partenaires au développement réunissant annuellement les représentants de haut niveau du gouvernement, des bailleurs bilatéraux et multilatéraux avec ou sans mission résidente au Rwanda ainsi que les représentants des ONG internationales et nationales, du secteur privé et de la société civile. Ce forum de dialogue porte sur les priorités en matière de politiques, les besoins de financement et les orientations stratégiques du partenariat gouvernement-bailleurs. (Minecofin, 2007) Les acteurs notent que le développement étant un processus, cela suppose des discussions continues. Ces fora offrent un cadre pour ces discussions sous la gouverne du gouvernement, tous les groupes étant présidé et co-présidé respectivement par le gouvernement et un bailleur. Selon eux, dans la mesure où l'aide est mue par les intérêts des

bailleurs, ces cadres qui sont aussi des lieux de prise de décision offrent au gouvernement la possibilité de minimiser la déviation quant à ses priorités.

Outre ces fora de discussion, les acteurs indiquent aussi qu'étant donné la dépendance à l'aide du gouvernement à hauteur de 45 % de son budget national, la coordination de l'aide reste au cœur de ses activités et canalise donc beaucoup d'énergie. Le gouvernement a, ainsi, décidé d'indiquer aux bailleurs des périodes précises de rencontre et les périodes silencieuses où aucune rencontre n'est possible parce qu'occupé avec ses autres priorités, budget, planification ou autres réunions. Les visites non coordonnées des bailleurs provenant des sièges qui distraient le gouvernement sont également limitées, le gouvernement n'acceptant pas les visites non annoncées quatorze jours à l'avance. De plus, dans le même ordre d'idée de minimiser la dispersion et la fragmentation de l'aide, la duplication des efforts et donc le non-alignement avec les priorités du gouvernement, celui-ci a instauré une division du travail des donateurs, le *Donor Division of Labour* (DoL). L'idée du DoL a d'abord été discutée lors de la DPM de février 2010. S'en est suivi des consultations et des négociations auprès de tous les bailleurs individuellement. Les résultats de celles-ci et la répartition des bailleurs par secteurs ont été présentés au DPCG de juillet 2010 lors duquel cette Division a été adoptée. Le DoL est un cadre de gestion des activités des différents bailleurs de fonds présents au Rwanda, et ce, dans l'objectif de rationaliser leurs actions. Ce cadre limite les champs d'intervention des donateurs à trois secteurs d'activités, et ce, en fonction de leur avantage comparatif en termes de leur expertise et expérience internationalement, de leur mandat, de leur bilan dans leurs secteurs d'activité, de leur capacité à accorder l'aide selon les modalités privilégiées par le gouvernement, de leur performance quant aux indicateurs d'efficacité de l'aide. Si les bailleurs sont limités à trois secteurs, leur participation passive à des secteurs auxquels ils offrent un soutien sans y être assigné est permise à travers des partenariats silencieux avec les bailleurs y œuvrant, le gouvernement ne voulant pas laisser passer des opportunités de financement. À ce titre, le gouvernement note que le DoL ne doit pas se traduire en une diminution de l'enveloppe totale d'aide accordée au Rwanda d'où la flexibilité et l'approche pragmatique. L'objectif du DoL est d'assurer une meilleure répartition des interventions dans les différents secteurs afin de favoriser leur développement équitable et de préserver un leadership national quant à l'agenda de développement (Minecofin, 2010 : 4). Ceci découle notamment du fait

qu'après une revue des activités des bailleurs, le gouvernement a constaté une concentration et une congestion des bailleurs dans certains secteurs du EDPRS aux dépens d'autres ce qui compromet un appui et une mise en œuvre équilibrés des différentes priorités du gouvernement. Comme le note un des acteurs nationaux,

With the Donor Division of Labor we want to be able to master our aid delivery. Ownership means that aid is to support our development which entails looking into how to efficiently deploy aid for our development. DoL is 'Beating donors in line'. (Ronald Nkusi, Kigali, 6.09.13)

Si les acteurs-donateurs rencontrés soulignent qu'il n'y a pas beaucoup de pays qui structurent une division du travail des bailleurs et organisent ceux-ci autour de leurs priorités, les acteurs-nationaux notent, toutefois, que cette volonté d'« appropriation » que représente cette Division est sapée par le fait que les bailleurs, surtout bilatéraux, ne garantissent pas la prévisibilité de l'aide accordée. Souvent les changements de gouvernement dans les pays donateurs s'accompagnent de changement de priorités ce qui a un impact sur les flux d'aide.

You can maintain principle of ownership if you are a strong government but donors can kill it with predictability of aid. You own your program but have no capacity to implement it. (John Rwangombwa, Kigali, 24.07.13)

Pour les acteurs nationaux, dans ce contexte de dépendance à l'aide, si l'élaboration d'une politique ou d'un programme par le gouvernement peut être un signe d'« appropriation », celle-ci n'est pas assurée dans l'absolu puisque sa mise en œuvre dépend aussi de la prévisibilité de cette aide, prévisibilité qui est l'apanage des bailleurs.

Mécanismes de responsabilisation mutuelle

Dans cet effort de coordination des bailleurs destiné à les amener à aligner leur aide sur les priorités du gouvernement, le gouvernement a aussi élaboré un Processus d'évaluation conjoint de la performance autant de lui-même que des bailleurs, ayant pour objectif de garantir une responsabilisation mutuelle (*mutual accountability*). Ce processus comporte respectivement le *Cadre d'évaluation de la performance des donateurs*, le *Donor*

Performance Assessment Framework (DPAF) et le Cadre d'évaluation de la performance du pays, le *Country Performance Assessment Framework* (CPAF). Ces évaluations de la performance s'inscrivent dans l'esprit de la *Déclaration de Paris* qui encourage la responsabilisation mutuelle des bailleurs et du gouvernement via une évaluation mutuelle de leurs progrès dans la mise en œuvre de leurs engagements respectifs. Pour le gouvernement, elles permettent de porter un regard sur les engagements des uns et des autres, d'identifier les défis et les contraintes quant à leur matérialisation et de pouvoir en discuter de façon informée. À la lumière des principes et des indicateurs de la *Déclaration de Paris* signés par tous, le DPAF accorde des points aux bailleurs quant à leur mise en œuvre de ces principes dans le contexte du Rwanda et le respect des engagements quant à la qualité et au volume d'aide. Le pointage de tous les bailleurs est mis en ligne et leur est donc accessible ainsi qu'à leurs sièges sociaux. Les résultats du DPAF sont discutés au sein des rencontres du DPCG. Pour les acteurs, l'idée ici est d'exercer une certaine pression sur les bailleurs pour que ceux-ci respectent leurs engagements et stimuler une pression par les paires, personne ne voulant figurer au dernier rang. Le DPAF est aussi une pression morale et une affirmation politique. Comme l'indique l'un des acteurs :

Il y a aussi une dimension politique. Vous posez toujours des jugements sur nous à titre de pays bénéficiaires. Nous allons faire de même et poser des jugements sur vous comme bailleurs. (Kampeta Sayinzoga, Kigali, 14.09.13)

Il s'agit donc de remettre en question ce monopole des bailleurs de l'évaluation et d'asseoir aussi le contrôle du gouvernement sur ses processus. Un des acteurs nationaux se souvient que du temps où il assistait aux réunions de l'OCDE d'évaluation des principes de la Déclaration de Paris, sur cent délégués, seule une dizaine provenait des pays récipiendaires concluant que les bailleurs finalement s'auto-évaluaient. (John Rwangombwa, Kigali, 24.07.13) Si le gouvernement évalue les bailleurs, il s'astreint à la même discipline via le CPAF. Celui-ci permet au gouvernement de faire un suivi des progrès réalisés quant aux objectifs de l'EDPRS. Un certain nombre de cibles et d'indicateurs sont tirés de l'EDPRS, le gouvernement et les bailleurs s'entendent sur les plus pertinents qui formeront la base d'évaluation du respect par le gouvernement de ses engagements.

En somme à travers ces différents mécanismes de coordination et de gestion de l'aide et de la relation avec les bailleurs de fonds, il s'agit de mettre des règles claires qui s'appliquent à tous, et ce, afin de minimiser l'éloignement des interventions des bailleurs par rapport aux priorités du pays et les coûts de transaction engendrés par cette aide au développement. Pour les acteurs nationaux rencontrés, l'initiative doit être celle du gouvernement et il ne faut surtout pas s'attendre qu'elle vienne des bailleurs :

The cow is there but if you expect the cow to milk itself, it is not going to happen. So it is up to you to walk to it. Sing to it, milk it, sing it to it again and milk it until you get what you want. But it is not the cow that is going to milk itself. What the Paris Declaration did is to bring the cow to your garden. You can sit and tell the cow: why don't you just give me milk or you can milk it. And in that sense the Paris Declaration is useful because without it we would not have had the cow. That is why I am saying that there is big role of governments [developing countries], to move, to know how to engage them [donors], to milk, to organise themselves, to have a track-record, have a voice. If you wait for them to do it, it will never happen. (Kampeta Sayinzoga, Kigali, 14.09.13)

Si le gouvernement prend l'initiative à travers la mise en place de ces mécanismes de gestion et de coordination de l'aide et de la relation d'aide, tous les acteurs rwandais rencontrés soulignent unanimement que l'objectif ultime doit rester de diminuer voire d'éliminer la dépendance à l'aide, seule avenue garante d'une réelle « appropriation ». Comme le note un des acteurs :

Si quelqu'un ne te donne pas un chèque en blanc, il te dit je ne te permets pas de t'approprier. Et personne ne donne de chèque en blanc. Souvent, l'idée est plutôt : ce sur quoi nous nous sommes entendus, vous le mettez en application. Appropriiez-vous la position consensuelle. Ça veut dire que ce n'est pas toi qui prends la décision, quand vous devez la prendre de façon consensuelle. Parce que si vous vous appropriez avant, il y a un problème potentiel de décaissement. (Leonard Rugwabiza, Kigali, 19.06.13)

Il s'agit donc pour eux de ne pas perdre de vue la vision nationale, celle d'être indépendant de l'aide, notant au passage que l'objectif ultime de l'aide au développement devrait d'ailleurs également être d'amener les PED à ne plus devoir y recourir. Ainsi les efforts du gouvernement doivent donc être aussi consacrés à un « plan de sortie » de l'aide

internationale, plan qui au-delà de cette vision nationale est également justifié par la conjoncture actuelle de crise financière dans les pays donateurs traditionnels. Ceci explique, selon ces acteurs, l'accent mis par le gouvernement sur la bonne gouvernance, la gestion responsable des affaires du pays : lutte à la corruption, imputabilité dans l'utilisation des fonds internes et ceux provenant de l'aide extérieure. Tout l'agenda d'*Agaciro* (dignité) et de *Kwiyira* (autonomie/autosuffisance) s'inscrit dans la même lignée amenant tous à s'interroger sur ce qu'il faut faire individuellement et collectivement pour atteindre cette indépendance à l'aide et dans la prise de décision. D'un point de vue économique, ce plan passe notamment par l'appui à des programmes de développement générateurs de revenus et d'emploi et qui contribuent à une balance des paiements positive où donc les exportations couvrent les importations du pays. Au niveau financier, le gouvernement poursuit aussi ses efforts dans le renforcement de ces capacités à mobiliser d'autres ressources, en renforçant à l'interne son système de perception fiscale et à l'international sa capacité à recourir aux marchés internationaux (marchés des capitaux et obligataires). Les acteurs soulignent que le Rwanda a levé pour la première fois des fonds sur les marchés internationaux en lançant en avril 2013 un emprunt obligataire de 400 millions de dollars. Ce qui est notamment visé dans cette mobilisation d'autres ressources :

Rebalance the financial landscape between traditional donors and the structural thinking they brought with innovative financing that gives room to beneficiaries of countries, i.e. : China. Because the alternative sources of finance brings in new actors which redraws the playfield, i.e. softer conditionalities. (Ronald Nkusi, Kigali, 6.09.13)

Citant la thématique générale du *EDPRS II (2013-2018)*, *Uruhare rwacu mubukungu* que l'on traduirait par : « notre part dans la croissance économique du pays », un des acteurs note que l'idée centrale qui est au cœur de tout ce qui est fait aujourd'hui au Rwanda est de penser à la façon de s'autogérer afin d'assurer l'autonomie du pays.

Quant aux bailleurs rencontrés, ils signalent tous que le gouvernement a une vision claire de ce qu'il veut et une détermination à traduire cette vision en politiques et à les matérialiser jusqu'au niveau décentralisé. Ils notent l'engagement du leadership en place, le président et

son équipe, qui a une communication claire à tous les niveaux par rapport à ce qu'ils veulent accomplir et pousse pour que cela soit le cas. Ils précisent aussi l'utilisation avisée et transparente de l'aide au développement aux fins des programmes auxquels celle-ci est destinée et non à des intérêts individuels. Ils indiquent qu'ils ont face à eux un gouvernement fort qui fait valoir ses droits et qui n'hésite pas à refuser une aide accordée quand les conditions qui l'accompagnent ne lui conviennent pas ou s'éloignent du programme proposé. Si ces acteurs admettent que dans les principes, tous les bailleurs reconnaissent que la gestion des bailleurs et la détermination des priorités sont du ressort du gouvernement, ils indiquent, toutefois, une tendance chez les bailleurs à s'éloigner des principes de la *Déclaration de Paris* à cause de la crise financière et du fait qu'ils doivent justifier l'utilisation de l'argent à leurs contribuables. Aussi, les décisions et les priorités de l'aide sont établies dans les capitales selon leur agenda et d'où la difficulté sur le terrain de s'aligner aux priorités du gouvernement (Joakim Molander, Kigali, 19.09.13) En ce sens, ils jugent que le gouvernement devrait trouver un juste milieu entre exiger une imputabilité/responsabilisation des bailleurs et être réaliste quant à la conjoncture, à la réalité dans les pays donateurs.

The self-interest of donors in Rwanda is limited. Most donors are present only on moral grounds. If government pushes too far, it might lose them. Government tries to hold donors accountable but donors have nothing to lose, those on the field maybe but not those seated in the capitals, they have nothing to lose from withdrawing. It is the reality of an unfair and unequal relationship.
(Joakim Molander, Kigali, 19.09.13)

Ces acteurs prédisent de façon générale un avenir sombre pour ce qui est de l'efficacité de l'aide notant que l'aide au développement n'est pas un enjeu de taille dans les pays donateurs, la question du développement étant surtout poussé par les bureaucrates et non les politiciens. Si avec la *Déclaration de Paris*, il a été possible de mobiliser la volonté politique, celle-ci s'évanouit avec la crise financière et avec une prise de conscience des politiciens qu'avec cette notion d'« appropriation », ils ne peuvent plus s'attribuer le mérite des résultats obtenus et de l'argent investis ce que l'approche projet permettait avec ces chiffres en termes de nombre d'hôpitaux et d'écoles construites.

4.6. Synthèse

Le récit des acteurs sociaux, présenté dans ce chapitre, quant à la façon dont ceux-ci considèrent que le Rwanda s'est approprié son processus de développement se déploie selon une trame narrative en trois temps. Dans un premier temps, les acteurs situent l'« appropriation » au cœur même des valeurs constitutives de la culture rwandaise. L'« appropriation » n'est donc pas pour eux une injonction internationale mais un principe, une valeur inhérente à la culture rwandaise et qui se fonde également de l'histoire du pays et celle du FPR. Sous l'impulsion de ces valeurs culturelles et de cette histoire, l'« appropriation » est vue, dans un deuxième temps, comme un principe-directeur de la planification nationale entamée dès les années 2000 mais aussi une visée de celle-ci et son résultat progressif. Cette planification nationale ressort dans le récit des acteurs comme suivant deux vecteurs : l'élaboration de politiques de développement et la mobilisation-participation de la population. Dans un troisième temps, elle est abordée en termes de lutte dans le cadre de la relation d'aide, une lutte qui a pour objectif de dégager et d'agrandir progressivement la marge de manœuvre décisionnelle du gouvernement quant à l'orientation de son processus de développement. De façon générale, l'« appropriation » est donc abordée à la fois comme relevant de l'essence rwandaise, comme une visée et une fin en soi, celle d'une autodétermination du devenir du pays, et comme un processus, cette fin nécessitant de créer progressivement les conditions permettant, notamment, d'assurer l'indépendance financière du pays et son autonomie décisionnelle et de forger à l'interne des capacités (institutionnelles, politiques, économiques, financières) et une mentalité d'autosuffisance et d'autonomie. Le chapitre suivant reviendra sur ces trois temps de ce récit afin de dégager le discours des acteurs.

CHAPITRE 5 : L' « APPROPRIATION » : UN SENS EN TROIS TEMPS

5.1. Introduction

La trame narrative en trois temps proposée par nos répondants situe et saisit cette question de l'« appropriation » dans le contexte d'une part d'un ethos rwandais et d'autre part du Rwanda post-génocide, de ses impératifs et aspirations de reconstruction et de développement ainsi que des exigences de la relation d'aide. L'« appropriation » est comprise comme étant intrinsèque à la trajectoire du pays, à ses dynamiques endogènes et exogènes. Ce récit invite à une appréhension de l'« appropriation » à l'interface du national/local et de l'international et au cœur des dynamiques culturelle, historique, politique, et socio-économique du pays. Il interroge une certaine approche de la « *terra nullius* » privilégiée par la *Déclaration de Paris* qui suppose un état générique et définit un cadre de l'efficacité de l'aide ancré en un temps zéro qui fait table rase de toute trajectoire des pays et de leur contexte, donnant, ainsi, lieu à un programme d'action dont les principes/normes, notamment l'« appropriation », tiennent également du modèle générique que de la spécificité des pays concernés.

En ce sens, ce présent chapitre se propose de discuter analytiquement l'appréhension de l'« appropriation » proposée par les acteurs rencontrés à travers leur récit et à la lumière du contexte du Rwanda post-génocide présenté antérieurement et des questions soulevées dans l'orientation théorique. Si l'importance voire la nécessité de l'« appropriation » est, tout comme dans la *Déclaration de Paris*, ici assumée, le croisement analytique entre cette perspective des acteurs et le contexte du Rwanda post-génocide permet plutôt que de poser cette « appropriation » dans l'absolu, de revenir un pas en arrière afin d'envisager qualitativement sa teneur à partir d'un ancrage contextuel donné. Comme mentionné précédemment cette « appropriation » ne peut être saisie qu'à la lumière de ce contexte qui lui donne sens et forme.

La discussion analytique des différents éléments constitutifs du récit des acteurs, objet de ce chapitre vise à dégager leur discours sur l' « appropriation », et ce, afin de saisir leur appréhension de celle-ci. Comme souligné antérieurement si nous nous intéressons ici au récit des acteurs et au discours y enchâssé pour saisir le sens que ceux-ci donnent à l' « appropriation », c'est que tel que le souligne Hajer, les gens expriment, de façon générale, leur réalité, les faits, à travers des histoires, un récit. (Hajer, 2006 : 69) Le récit a donc une fonction de mise en sens en ce qu'il constitue un véhicule à travers lequel les acteurs tentent d'imposer leur vision du monde. (Hajer, 2006 : 67). Si le récit est le médium, le discours représente, quant à lui, l'ensemble des idées, catégories, concepts qui confèrent un sens à un phénomène donné et les pratiques qui produisent et reproduisent ce discours. (Hajer, 2006 : 71) Mais le discours n'est pas donné dans la mesure où ses structures sont incorporées dans le langage, dans le récit des acteurs. Il appartient, dès lors, à l'analyste de le dégager. (Hajer, 2006 : 68) Le retour sur le récit des acteurs et sa trame narrative (sa séquentialité et ses points d'ancrage et d'articulation, ses liens logiques) en trois temps offre trois chantiers sur la base desquels reconstituer le discours à partir duquel les acteurs abordent cette question de l' « appropriation » et, ainsi, saisir le sens qu'ils en donnent.

Suivant cette trame en trois temps du récit, ce chapitre se subdivisera en trois sections. La première section discutera de cette inscription de l' « appropriation » dans les valeurs culturelles rwandaises, une inscription qui procède par essentialisation de cette « appropriation », et partant, son ontologisation. Notant que cette mobilisation des valeurs culturelles rwandaises et l'ontologisation de l' « appropriation » par les acteurs ont un caractère intentionnel, la deuxième section s'intéressera à la mise en action de cette intentionnalité, ces valeurs culturelles formant la base d'une idéologie nationaliste à partir de laquelle une vision nationale est définie. Cette idéologie et vision donnent l'impulsion à une planification nationale. Tel que mentionné cette planification suit deux vecteurs : l'élaboration des politiques de développement et la mobilisation-participation de la population. Cette section se penchera sur le premier vecteur et le croisera avec ce qui normalement constitue le troisième temps du récit à savoir l' « appropriation » saisie dans le contexte de la relation d'aide. Le deuxième vecteur, la mobilisation-participation de la population, sera discuté dans la troisième section. Cette inversion au niveau de l'analyse s'explique par le fait que c'est au

niveau de cette élaboration des politiques de développement que l'« appropriation » se lit à l'interface de l'agenda international de développement et de l'agenda national. C'est également à cette interface que les acteurs appréhendent l'« appropriation » comme relevant de la lutte, une lutte visant l'autonomie décisionnelle dans un contexte de relation d'aide où l'espace décisionnel (*policy space*) en matière de politiques de développement est également occupé et cadré par les bailleurs. La troisième section abordera cette « appropriation » que les acteurs situent au niveau de la population et qui passe par une mobilisation-participation de celle-ci. L'analyse de cette mise en action invite à une lecture de l'« appropriation » comme partie intégrante d'un agenda de gouvernance inscrit à la fois dans la construction de l'État (*state-building*) et l'édification d'une nation (*nation-building*).

5.2. L'« appropriation » comme condition ontologique

À la rencontre des acteurs sociaux, très rare ont été les cas où nous avons eu à expliciter longuement notre démarche de recherche. La simple mention de la question de l'« appropriation » semblait être le mot-clé pour que la conversation démarre. « Appropriation », le mot résonne. Il est familier. Il est courant si pas quasi-omniprésent de la rhétorique aux documents de politiques. Combien de fois ne nous sommes-nous pas fait dire que nous étions au bon endroit, que le choix du Rwanda comme étude de cas pour parler d'« appropriation » était judicieux. Dans la majorité des cas, il y avait de la part de nos répondants, surtout ceux impliqués directement dans la prise de décision et l'élaboration des politiques, une facilité, un enthousiasme à parler d'« appropriation », à conter la démarche du pays à cet effet. Souvent, la question semblait être de l'ordre de l'évidence. L'« appropriation » me disait-on est quelque chose de naturel pour les Rwandais et le Rwanda, ce principe étant encapsulé dans ses valeurs culturelles. Les mêmes proverbes revenaient régulièrement dans les propos des acteurs sociaux rwandais rencontrés, des proverbes qui semblaient vouloir appuyer, confirmer cette évidence.

« *Umugabo arigira yakwibura agapfa.* »

« *Ak'imuhana kaza imvura ihise.* »

« Un homme doit se prendre en charge, défendre son autonomie et sa dignité, sinon, il ne mérite pas de vivre. »; « L'aide du voisin vient après la pluie ».

S'il y a effectivement une chose qui nous aura marqué relativement tôt durant notre terrain, ce sont non pas des récits mais un récit de l'« appropriation » avec, à l'occasion, quelques effets de positionnement de certains acteurs s'inscrivant, en certains points, à contre-courant de ce récit unique. Aussi, le récit tendait à se constituer selon une trame narrative se déployant selon un même ordre dans la quasi-majorité des entretiens menés. L'« appropriation », point de départ et d'arrivée, la conduite des affaires nationales se fait au nom de l'« appropriation » et pour qu'« appropriation », il y ait. *Déclaration de Paris* ou pas, l'« appropriation » est le maître-mot du Rwanda post-génocide. Parce que selon les acteurs rencontrés, l'« appropriation » n'est pas une prescription de la communauté des bailleurs, elle tient dans le cas du Rwanda à la fois d'un ordre naturel des choses, d'une suite logique des choses et d'un impératif. La *Déclaration de Paris* n'est donc pour eux qu'un instrument qui leur permet de faire prévaloir sur la scène internationale, un agenda national déjà établi en fonction d'une conception des choses endogène et de tenir les bailleurs de fonds imputables quant à cet engagement.

Si pour les acteurs sociaux rwandais, l'agenda d'« appropriation » n'est pas issu de la *Déclaration de Paris*, c'est qu'ils le situent d'emblée comme tenant de la culture rwandaise et de ses valeurs. Le pays s'« approprie » non pas parce que la *Déclaration de Paris* en a fait un principe central de son programme d'action en matière d'efficacité de l'aide mais parce que dans la culture rwandaise « Tout homme doit se prendre en charge, défendre son autonomie et sa dignité, sinon, il ne mérite pas de vivre » et que « L'aide du voisin vient après la pluie ». Mobilisés avec d'autres expressions rwandaises indiquant des traits culturels tel défendre l'honorabilité de sa famille, ne pas se laisser faire ou conserver sa dignité dans toute situation délicate, agir dignement sans descendre en deça d'un certain seuil moral, ces proverbes insistent sur la dignité dans l'auto-prise en charge, l'autosuffisance, la recherche par soi-même de solutions aux défis du quotidien, l'aide du voisin venant à son propre rythme, celui-ci ayant ses propres priorités. La marque d'« appropriation » ou son élément déclencheur n'est donc pas d'abord et avant tout dans la « maîtrise par le pays de sa stratégie de développement »

mais dans cette conception de soi et de la société propre à la culture rwandaise qui en appelle à l'auto-prise en charge, à l'autonomie, à l'autosuffisance, à la dignité. Si dans leur récit, les acteurs en viennent à discuter de cette question de la « maîtrise par le pays de sa stratégie de développement », ils la placent en aval de cette conception de soi, comme un résultat processuel de celle-ci en termes de planification nationale et un enjeu en découlant dans le contexte de la relation d'aide.

La culture constitue ainsi le prisme à partir duquel la question de l'« appropriation », cette auto-prise en charge du devenir du pays, est élaborée, le socle à partir duquel ce devenir se pense, se fonde et se construit. De même, des valeurs culturelles spécifiques forment le cœur du récit proposé, cœur à partir duquel sa trame narrative se tisse. S'il ne s'agit pas ici de débattre du sens profond ou authentique de ses valeurs culturelles, il est, toutefois, important de noter, à cette étape-ci, autant le recours à celles-ci comme fondation du récit sur l'« appropriation » que le choix, dans toute la gamme de valeurs qui composent la culture rwandaise, de ces valeurs (autonomie, autosuffisance, dignité) spécifiques. Nous reviendrons ultérieurement sur cette question du choix de ces valeurs spécifiquement mais il importe d'interroger cette fondation du récit dans les valeurs culturelles rwandaises.

5.2.1 De l'ordre du récit

Si l'ordre de ce récit nous intéresse ici plus que le sens profond des valeurs culturelles et des proverbes mobilisés, c'est que, comme le souligne Bruner, la principale caractéristique d'un récit est son caractère séquentiel inhérent. (Bruner, 1990 : 43)

[...] a narrative is composed of a unique sequence of events, mental states, happenings involving human beings as characters or actors. These are its constituents. But these constituents do not, as it were, have a life or meaning of their own. Their meaning is given by their place in the overall configuration of the sequence as a whole-its plot or fabula. The act of grasping a narrative, then, is a dual one: the interpreter has to grasp the narrative's configuring plot in order to make sense of its constituents, which he must relate to that plot. [...] In other words, the sequence of its sentences, rather than the truth or falsity of any of those sentences, is what determines its overall configuration or plot. It is this unique sequentiality that is indispensable to a story's significance and to the

mode of mental organization in terms of which it is grasped. (Bruner, 1990 : 43, 44)

Comme mentionné précédemment, la culture et les valeurs culturelles sont le prisme à partir duquel la question de l'« appropriation » est abordée. Elles forment à la fois le cœur du récit des acteurs, son point de départ, son fil conducteur et sa boucle. Étant, selon les acteurs, le propre de la culture rwandaise, l'« appropriation » relève, ainsi, d'un certain ordre naturel des choses. Mais elle est aussi, pour les acteurs, une suite logique de l'histoire récente du Rwanda. Dans les mots d'un des acteurs :

You can't relax when you know you are sitting on the corpses of people. (John Rwangombwa, Kigali, 24.07.13)

Le génocide et son legs donnent force et vigueur à la volonté et à la détermination de reconstruire le pays et d'assurer son devenir. Mais cet épisode de l'histoire du pays est également porteur de leçons. Le retrait de la majorité des casques bleus alors que le génocide bat son plein et le soutien tardif de la communauté internationale aux efforts de réhabilitation du nouveau régime post-génocide de Kigali sont un rappel qu'effectivement « l'aide du voisin ne vient qu'après la pluie ». De même si le nouveau régime a pu entamer la réhabilitation du pays sans l'assistance extérieure, misant sur ses propres moyens aussi limités soient-ils c'est que « tout homme doit se prendre en charge sinon il est comme mort ». Selon les acteurs, le bien-fondé de ces valeurs culturelles est donc réaffirmé par l'histoire qui en fait, dans ce contexte post-génocide, un impératif. Ainsi, tout comme la culture rwandaise, l'histoire vient également témoigner du fait qu'il n'y a point de salut hors « appropriation », l'auto-prise en charge, l'autosuffisance et l'autonomie devenant l'indispensable et inévitable voie.

History has taught us that we need to continue building our capacity for home-grown solutions to the problems of our country. (Discours Paul Kagame, 4.10.2012)

Si, pour les acteurs, l'« appropriation » tient de la culture rwandaise et d'une histoire qui rappelle la justesse de ces valeurs culturelles et la nécessité de les préserver comme fondement, elle découle aussi de l'histoire du FPR. Ils font ici le lien entre ces valeurs

culturelles rwandaises, d'autonomie et d'auto-prise en charge, et la naissance du FPR. Celle-ci est, pour eux, le fruit d'une décision des communautés des exilés des années 60 et 70 de prendre leur sort entre leurs mains et faire advenir leurs revendications. Le leadership du FPR est donc mû par ces valeurs qu'il incarne lui-même, ceci expliquant un agenda visant l'autosuffisance, l'autonomie, et l'autodétermination, agenda antérieur à la centralité de l'« appropriation » dans le discours du développement.

Ainsi se structure, en amont, la trame narrative du récit des acteurs sur l'« appropriation ». Celle-ci relève fondamentalement de la culture rwandaise, subséquemment de l'histoire, d'une part, du pays qui reconferme et réactive ces valeurs culturelles et celle, d'autre part, du FPR, qui puise dans ces valeurs et en est l'incarnation. Si, dans un premier temps comme mentionné, ce qui aura initialement attiré notre attention, au fur et à mesure de nos entretiens, est un récit sur l'« appropriation » établi dans un même ordre bien précis, cet ordre pose, dans un deuxième temps, une série de questions. Pourquoi cet ordre spécifiquement et quelle compréhension de l'« appropriation » s'en dégage?

Tel que présenté précédemment, les acteurs fondent donc leur récit quant à l'« appropriation » dans la culture et les valeurs culturelles rwandaises. S'ils font également appel dans leur récit à l'histoire, celle du pays et du FPR, ce n'est pas tant comme facteur explicatif premier mais plutôt comme élément permettant de rappeler et de revalider la sagesse, la 'vérité', bref le bien-fondé de cette culture et des valeurs dont celle-ci est porteuse. Pourquoi donc la culture comme fil conducteur du récit et ancrage qui cimente sa trame narrative? Notons, d'abord, que le fondement de ce récit dans la culture s'accompagne d'une ontologisation de celle-ci. L'autosuffisance, l'autonomie, l'autodétermination, la dignité, la fierté ne sont pas mobilisés comme des notions abstraites mais bien comme des valeurs et des traits culturels intrinsèques à la culture rwandaise, à une nature rwandaise. Les proverbes rwandais et les expressions introduits dans le récit viennent appuyer cela, servant d'argument d'autorité qui atteste que ces valeurs et ces traits sont des attributs partagés par tous les Rwandais. La nature rwandaise explique l'« appropriation », celle-ci est dans l'essence-même de cette culture, de ces valeurs.

En fondant ce récit dans la culture, les acteurs rwandais nous disent finalement qu'il n'y a « appropriation » que s'il y a, au préalable, appropriation du récit. L'« appropriation » commence par l'appropriation d'un récit et donc par l'élaboration de celui-ci. Cette appropriation du récit n'est possible que si celui-ci est fait 'sien', c'est-à-dire s'il émerge de la nature, de l'essence d'un peuple, de l'être-rwandais bref d'une conception de soi, du monde, de soi dans le monde, propre aux Rwandais. Ce récit doit donc à la fois partir de cette conception de « soi » et la véhiculer. Pour ce faire, il doit être fondé dans un « soi commun », soi commun qui se puise dans le terreau culturel. La culture nous rappelle Mitchell a un pouvoir de stabilisation.

The power of 'culture' resides in its ability to be used to describe, label or carve out activities into stable entities, so that they can be named an attribute of a people. (Mitchell, 1995 : 112-113)

The culture industry implements designs for making contested political, economic and social practices appear as if they are natural and inevitable parts of society. (Mitchell, 1995 : 110)

Contrairement à l'histoire, à l'idéologie ou au politique qui sont une potentielle arène, lieu donc de contestation et de négociation, la culture, dès lors qu'on lui confère un statut ontologique, permet de naturaliser les enjeux et, ainsi, d'en fixer le sens. Dans cette perspective, il importe donc que la culture soit le prisme à partir duquel le récit des acteurs s'élabore et se comprend parce que comme en témoigne l'extrait suivant, la culture et ses valeurs constituent une fondation à partir de laquelle il est possible d'exprimer sa 'vérité'.

It is not appropriate in any culture for the powerful to use excessive power on the weak, the poor and powerless. This only happens in a world without a culture and values. But the weak, the poor, the powerless have a different potential that they should use correctly to get out of this kind of position we find ourselves in every time. There is another kind of power that we have and should use. The power of being right. The power of being correct. The power of refusing injustice. So, you will keep hearing from me on this. That is why you hired me, Rwandans. I would be happy that some of you or all of you should be thinking about how we continue with this attitude of according ourselves dignity. (Discours Paul Kagame 04.10.2012)

Fonder le récit sur l'« appropriation » dans la culture participe, ainsi, d'une appropriation de ce récit. Dès lors que ce récit procède de « quelque chose qui est », d'une nature profonde, il est posé comme une vérité propre donc incontestable. Cet aura ontologique de la culture permet aux acteurs d'avoir le contrôle du récit via son ancrage dans leur lieu d'énonciation, c'est-à-dire leur contexte. Cette réinscription de l'« appropriation » dans leur lieu d'énonciation permet aux acteurs de définir et de nommer celle-ci à partir de leur contexte, leur expérience, leur 'vérité donc. Elle leur permet de s'accorder la maîtrise du sens (direction et signification) de cette « appropriation ». Comme le souligne Mitchell, il faut voir derrière le déploiement de l'idée de culture, une intentionnalité et un objectif¹⁰⁰. (Mitchell, 1995 : 110).

[...] 'culture' is an imposition, a social process of naming and definition.
(Mitchell, 1995 : 113)

Le déploiement de ce processus socialement intentionnel que constitue la culture, cet ancrage par les acteurs de celui-ci dans leur lieu d'énonciation, vise donc à établir et à préserver un positionnement et un privilège énonciatif, une possibilité de nommer et de définir. En fondant leur récit sur l'« appropriation » dans la culture, les acteurs le font leur, soulignant, ainsi, que l'« appropriation » se trouve d'abord dans la capacité voire la possibilité d'élaborer leur propre récit et dans ce récit en lui-même. Nous conter la façon dont le Rwanda s'est approprié son processus de développement, nous offrir donc un récit de l'« appropriation » qui part de la culture et des valeurs culturelles équivaut à nous dire voici l'« appropriation », voici comment elle émerge. Elle émerge en l'ancrant dans leur lieu d'énonciation¹⁰¹, lieu à partir duquel le savoir est créé et articulé (Mignolo, 2000), en la situant dans la trajectoire du peuple et du pays, en l'historicisant donc, c'est-à-dire en la présentant comme un phénomène déjà existant, et en évolution en lui donnant donc un ancrage 'épistémique' historiquement situé dans leur contexte local. Cet ancrage dans la culture permet un déplacement de lieu d'énonciation, la *Déclaration de Paris* n'étant plus le lieu d'initiation de ce principe normatif d'« appropriation » et de la production donc de la 'connaissance' à cet effet. La Déclaration et

¹⁰⁰ *Intentionality and purposefulness*

¹⁰¹ Nous empruntons les termes lieu d'énonciation (locus of enunciation) et privilège énonciatif (privilege of enunciation) à Walter Mignolo tout en sachant que nous les subvertissons dans une certaine mesure puisqu'il les utilise dans un contexte bien précis pour faire référence à une nécessaire décolonisation épistémologique de la pensée et du savoir dominant eurocentrés. (Mignolo, 2000)

son principe d'appropriation viennent plutôt s'inscrire dans l'évolution d'un phénomène existant au préalable, possédant donc déjà son sens propre. Ainsi abordée et positionnée, l'« appropriation » se réfère donc à un univers de sens spécifique ce qui entrouvre sur la question, avec cette nouvelle centralité de l'« appropriation » dans le discours international sur l'efficacité de l'aide et son arrivée dans l'univers de vie des acteurs sociaux nationaux, de la possibilité d'une rencontre d'univers de sens distincts interrogeant, dès lors, leur possible correspondance, compatibilité, télescopage, conflit. Nous reviendrons sur cette question ultérieurement alors que nous discuterons de la saisie des acteurs sociaux de l'« appropriation » dans le contexte de la relation d'aide.

Si les acteurs entament leur récit par cet ancrage de l'« appropriation » dans la culture et les valeurs culturelles rwandaises, celles-ci vont rester le fil conducteur du récit dans sa suite. Au départ reflet et incarnation de l'« appropriation », elles deviennent dans la suite du récit, tour à tour, également un agenda à matérialiser, la fondation de cet agenda et un axiome mobilisateur, le leitmotiv de la morale politique actuelle, la base unificatrice de la nation tout autant qu'un élément affectif de titillement et de ralliement de la fibre, de la fierté nationale. Ainsi, cette « appropriation » initialement appréhendée comme étant le propre de l'essence rwandaise prend aussi la forme d'un agenda dont la genèse, l'impulsion et le bien-fondé tiennent de ces valeurs culturelles.

5.3. L' « appropriation » : Une mise en action

Fondation, agenda, principe mobilisateur et légitimateur, ces valeurs sont mobilisées dans ces différentes dimensions dans le deuxième temps du récit des acteurs qui porte sur une « appropriation » à voir, selon eux, dans le processus de planification du développement du pays entamé dès les années 2000, planification qui vise l'« appropriation » et en est le signe. En effet, en devenant un agenda, cette « appropriation » nécessite une mise en action, mise en action basée sur ces valeurs et propulsée par celles-ci et entreprise via cette planification. Elle est tout comme ces valeurs, une fin en soi et les moyens de cette fin. En abordant cette mise en action à travers le processus de planification, ce deuxième temps du récit des acteurs donne à voir une « appropriation » vue comme une série de pratiques. Si dans le premier temps du

récit, l'« appropriation » consiste en une mise en sens, en son deuxième temps, elle devient une série de pratiques structurantes à travers lesquelles cette mise en sens prend forme.

Dans ce deuxième temps du récit des acteurs, c'est donc cette mise en action qu'il s'agit de discuter afin de saisir la compréhension de l'« appropriation » qui s'en dégage. Les acteurs articulent ce processus de planification autour de deux vecteurs : l'élaboration et la mise en œuvre de plans de développement et la mobilisation-participation de la population. Nous reviendrons sur ces deux vecteurs tout en continuant à prêter attention au fil conducteur de la culture et des valeurs culturelles autour duquel le récit des acteurs s'articule. En effet étant donné le rôle fondamentalement structurant que joue la culture dans le récit des acteurs sur l'« appropriation », la mise en action de celle-ci ne peut être saisie autrement qu'en s'intéressant à la façon dont ce discours sur la culture est mis au travail/ mis en pratique en devenant autant l'agenda que l'outil de cette planification.

En revenant sur les principaux points d'articulation du récit des acteurs, tentons de saisir en quoi consistent ces pratiques et quelle compréhension de l'« appropriation » s'en dégage.

5.3.1 L'« appropriation » comme pratiques au cœur de la construction de l'État

Après avoir fondé l'« appropriation » comme tenant des valeurs culturelles rwandaises et une histoire qui revalide leur pertinence, les acteurs orientent, ensuite, leur récit vers la période de planification du développement du pays entamée dans les années 2000 et d'élaboration d'une vision nationale qui l'a précédée et en a donné le coup d'envoi.

Cette mise en action incarnée par ce processus de planification donne à voir une « appropriation » abordée comme une série de pratiques situées à l'interface de la construction de l'État (*state-building*) et de l'édification de la société (*nation-building*), l'élaboration des plans de développement et la gestion/coordination de l'aide et de la relation des bailleurs tenant du premier et la participation-mobilisation de la population du deuxième. La question de la mobilisation-participation de la population fera l'objet de la troisième section.

Des valeurs à un agenda. D'un agenda à une vision

Tel que mentionné précédemment si la culture et les valeurs culturelles rwandaises fondent le récit des acteurs rwandais quant à l'« appropriation » et sont mobilisées comme étant l'incarnation de celle-ci, on note que, dans la suite du récit, ces valeurs, d'auto-prise en charge, d'autosuffisance, d'autonomie, de dignité, et donc cette « appropriation », prennent aussi la forme d'un agenda à matérialiser. Combinées aux leçons de l'histoire et renforcées par celles-ci, elles sont aussi identifiées comme impulsion mobilisatrice et agissante permettant de mener à bien cet agenda. Mais les acteurs soulignent que cet agenda, d'auto-prise en charge, d'autosuffisance, d'autonomie, de dignité ne peut, néanmoins, voir le jour sans qu'il y ait planification. La matérialisation de cet agenda, qui est aussi celle de l'« appropriation », doit se voir, selon eux, dans la planification entamée dès les années 2000.

Si, comme souligné antérieurement, une des premières choses qui nous aura marquée est un même récit sur l'« appropriation » et le rôle fondamental joué par la culture comme fondement de ce récit et de cette « appropriation », la multidimensionnalité et multifonctionnalité acquises par ces valeurs culturelles au fur et à mesure du récit est également à noter. L'auto-prise en charge, l'autonomie, l'autosuffisance, la dignité sont mobilisées comme valeurs culturelles propre à la nature rwandaise mais aussi comme un agenda à matérialiser, la fondation de cet agenda, les principes mobilisateurs en vue de sa réalisation. Comment donc saisir la multidimensionnalité/multifonctionnalité de ces valeurs culturelles? En d'autres termes, quel rôle joue ces valeurs?

Si les acteurs ont recours à ces valeurs pour parler d'« appropriation », il faut noter que celles-ci sont partie intégrante du maillage rhétorique et politique du régime actuel mené par le FPR. Ces idées d'auto-prise en charge, autonomie, autosuffisance, dignité que les acteurs présentent comme signe d'une « appropriation » déjà inscrite dans l'« ADN » rwandais peuvent se lire dans le Programme Politique du FPR comme principes au cœur de la vision et des orientations du parti. Dès l'introduction qui commence par une rétrospective, le Programme souligne, notamment,

À leur arrivée au Rwanda, les Blancs ont trouvé un pays indépendant sur le plan politique, qui se dotait des lois en fonction de l'intérêt de ses habitants, qui avait une administration qui mobilisait toute la population, reconnue et respectée par elle. Le Rwanda jouissait également d'une indépendance économique, caractérisée par l'autosuffisance car il produisait tout ce dont il avait besoin (sur le plan agricole, de l'élevage, de la forge, de la menuiserie ...). [...]

Le Rwanda jouissait également d'une indépendance culturelle. Cette culture unissait tous les Rwandais en ce qui concerne la langue, la religion, l'éducation, etc. La jeunesse était formée aux vertus du patriotisme et du sacrifice pour le pays, à l'observation des principes fondamentaux des bonnes manières telles que le respect, l'intégrité, l'amour de la vérité, garder le secret, l'amour du travail, etc. Il n'y a aucun doute que c'est de cette culture qui unissait les Rwandais que le pays a pu tirer sa force.

L'accent est d'emblée mis sur l'indépendance politique, économique et culturelle du Rwanda précolonial et sur la fonction unificatrice d'une culture qui était la force du pays tout en notant que les deux régimes depuis les indépendances (1962-1973) (1973-1994) « se sont caractérisés par la mauvaise gouvernance ». Ainsi, le Programme Politique se décline en neuf points que « le FPR-INKOTANYI s'est engagé à mettre en application car il a la conviction qu'il peut résoudre les problèmes du Rwanda et le transformer en un pays où règnent l'unité, la paix, la démocratie et le développement de ses habitants, respecté par d'autres nations et dont il est un partenaire incontournable ».¹⁰² Parmi les neuf points, on note, notamment, le point 4 : « Bâtir une économie basée sur les ressources propres du pays » alors que le Programme relève qu'un des problèmes auxquels le Rwanda a longtemps fait face est :

La mauvaise habitude de toujours attendre la manne des "bailleurs de fonds" (des organisations caritatives) et de se dire que le bien-être et le développement viendront de la pitié que d'autres gens auront pour les Rwandais: la population a les yeux tournés vers l'État tandis que l'État tourne les siens vers la communauté internationale;

Dans cette perspective de bâtir une économie indépendante basée sur les ressources propres du pays, certaines des actions visées sont :

¹⁰² Le programme est disponible : <http://rpfinkotanyi.org/wp/?page_id=549> Consulté 10 novembre 2014. Noté que le Programme Politique actuel du FPR remonte à sa création en 1987. À sa prise de pouvoir, le FPR a conservé son Programme Politique initialement en huit points en y ajoutant un neuvième point portant sur la lutte contre le génocide et son idéologie après le génocide de 1994.

Le FPR-INKOTANYI s'appliquera à éradiquer la mauvaise habitude des Rwandais de tendre la main aux « bailleurs de fonds», afin qu'ils puissent se convaincre qu'ils sont capables de se développer eux-mêmes s'ils se décident de s'y mettre.

De même, le point huit du programme, portant sur les relations du Rwanda avec les autres pays note en préambule :

Depuis que le Rwanda a recouvré son indépendance et rejoint les autres pays membres de l'Organisation des Nations Unies, sa politique extérieure n'avait d'autres visées que de satisfaire les anciennes métropoles qui ont colonisé l'Afrique, afin de continuer à bénéficier de leurs aides. Souvent, ces aides n'étaient même pas sollicitées pour servir les intérêts du peuple.

Dans ce contexte, il est, notamment, souligné que :

- *Le FPR-INKOTANYI s'emploiera à ce que les relations et la coopération entre le Rwanda et les autres pays, soient fondées sur le respect mutuel et les intérêts des communautés respectives; [...]*
- *Le FPR-INKOTANYI s'efforcera de faire en sorte que le Rwanda prenne part à la libération totale de l'Afrique et à la construction et à la consolidation de l'unité africaine afin que notre continent puisse faire entendre sa voix dans le concert des Nations. [...]*
- *Le FPR-INKOTANYI s'efforcera de promouvoir l'image de marque du Rwanda à l'extérieur, afin de faire connaître tels qu'ils sont ses problèmes et ses efforts pour y faire face, et que cette image soit véritablement le reflet de la réalité;*

Une nation souveraine et respectée ayant une voix et parlant en son propre nom de sa réalité, une économie indépendante misant sur les ressources propres du pays, une population confiante en ses capacités endogènes à développer son pays, le Programme fait écho à ces valeurs culturelles d'auto-prise en charge, d'autonomie, d'autosuffisance mobilisées par les acteurs comme incarnation naturelle de l'« appropriation » dans la culture rwandaise.

De même comme nous l'indiquions dans le chapitre précédent, le tandem *Agaciro-Kwigira* (Dignité-Autonomie/Autosuffisance) est omniprésent dans les discours prononcés par les décideurs, du président aux maires de district, à l'une ou l'autre occasion ou activités. Ces

discours à la population sont tantôt un rappel de l'engagement et de l'objectif communs d'une dignité à avoir, à conquérir via l'autosuffisance/l'autonomie, tantôt une sensibilisation à préserver cette culture de l'autosuffisance/l'autonomie et à s'accorder cette dignité ou encore un appel à s'engager dans le développement du pays et ainsi octroyer valeur et dignité à leur patrie. Aussi, le même tandem constitue la thématique de certaines activités annuelles de la vie nationale du pays. Par exemple le Dialogue national¹⁰³ 2012 avait pour thème : "*Agaciro, intego yacu mu kwigira: Agaciro [Dignity], Aiming for self-reliance*" et la commémoration nationale 2012 du génocide : "*Duharanire kwigira: Striving for self-reliance*"¹⁰⁴. Le tandem *Agaciro-Kwigira* est mobilisé comme objectif des efforts de développement, comme *motto* dans la réalisation collective de ce développement. De la rhétorique politique, ce tandem est aussi passé dans le langage courant, des conversations au *hashtag* dans les médias sociaux, les gens, autant au Rwanda que dans la diaspora, l'utilisent couramment soit pour faire référence à cette nouvelle façon du Rwanda d'envisager la construction de son avenir et de se percevoir, soit pour la mettre de l'avant et la revendiquer, indiquant que ce tandem vient également structurer la façon dont les gens conceptualisent ce devenir.

À la lecture du Programme Politique du FPR, on note donc une correspondance entre les valeurs culturelles présentées par les acteurs dans leur récit comme essence rwandaise et incarnation de l'« appropriation » et la façon dont le FPR problématise les défis du Rwanda et conçoit les réponses à y apporter. On remarque aussi cette même correspondance entre ces valeurs et le tandem *Agaciro-Kwigira* (Dignité-Autosuffisance/autonomie) activement mobilisé dans la vie nationale et la rhétorique politique comme engagement, objectif, façon d'être et de faire. Ainsi, ces correspondances mettent en perspective ce recours par les acteurs à ces valeurs d'autosuffisance, d'autonomie, de dignité spécifiquement plutôt que toutes autres dans l'éventail de valeurs que comporte la culture rwandaise. La mobilisation de ces valeurs spécifiques et la multidimensionnalité que celles-ci acquièrent dans le récit apparaissent comme relevant d'un choix et d'une intentionnalité qui doivent être mis en lien avec cette

¹⁰³ Ce dialogue national est une rencontre annuelle qui réunit membres du gouvernement central et local, parlementaires, population, membres de la diaspora, ambassadeurs. Il se veut être une plateforme de participation de la population à la vie nationale, un forum permettant à la population de débattre des questions liées au développement du pays et de poser des questions à leurs décideurs.

¹⁰⁴ Nous soulignons

façon d'envisager la construction du Rwanda établie dans le Programme Politique du FPR et sa mise en action à travers le tandem *Agaciro-kwigira*. Il y aurait même lieu d'avancer que la mobilisation de ces valeurs et leur multidimensionnalité dans le récit des acteurs tiennent de cette problématisation de la (re)construction du Rwanda et de l'agenda qui en découle, agenda également véhiculé à travers le tandem *Agaciro-Kwigira*.

Revenons ici à Mitchell qui souligne que l'idée de culture fonctionne toujours comme une idéologie, que derrière celle-ci et sa réification, il y a un groupe d'acteurs, qu'il faut y voir une intentionnalité, un objectif. (Mitchell, 1995 : 109) On peut donc voir dans ce recours à la culture par les acteurs comme fondement de leur récit tout en réifiant cette culture, et la mobilisation de ces valeurs culturelles, une fonction idéologique en ce que ce fondement culturel offre ensuite un ancrage à ce qui devient aussi un agenda, agenda dont la teneur se lit également dans le Programme Politique du FPR. Si de façon générale, on peut définir l'idéologie comme un processus de production d'idées, de croyances, de valeurs dans la vie sociale, une définition qui comme le note Eagleton n'est pas loin de celle de la culture, ce qui est spécifique à l'idéologie est qu'elle incorpore aussi les relations entre ces idées, croyances, valeurs et les processus de pouvoir politique. (Eagleton, 1991 : 28-29). En ce sens, l'idéologie incorpore les intérêts de groupes socialement significatifs ou de formation dominante et donc une dimension de promotion et de légitimation de ces intérêts. (Eagleton, 1991 : 29-30) Eagleton mentionne entre autres stratégies de légitimation de ces idées leur naturalisation et leur universalisation. (Eagleton, 1991 : 29-30) D'abord fondé culturellement, ce qui devient également un agenda, et qui, comme mentionné correspond aussi aux orientations du Programme Politique du FPR, ne veut pas se donner à voir comme tenant de l'arbitraire, de l'abstrait ou d'une alternative, puisque basé dans ces valeurs culturelles, dans la façon d'être propre aux Rwandais et au Rwanda. La naturalisation de ces valeurs et donc de l'agenda que ces valeurs deviennent aussi dans le récit et qui correspond aux orientations du FPR, permet, en un sens, de les universaliser. Il est intéressant à ce titre de lire les critères retenus dans l'élaboration du Programme Politique du FPR tels que mentionnés par une des personnes qui a participé à son élaboration.

[...] then we wrote the political program, which has eight points. One is the

unity of the country, building a democracy, economy based on our own means, fighting corruption, welfare of the people, and so on. The eight-point program has characteristics of assembling people, inclusiveness. Another one [...] the idea that it should be simple. No one can reject the unity of the country. [...] no one is saying we don't want democracy, we want to be corrupted. Those are things that all people understand and the people are not ready to reject openly. So it has that characteristic, and the other one is that of being simple: that if you give it to someone, he takes it anywhere without changing it. Those were the three characteristics of our political program. Be inclusive, inclusivity. Being universal. No one is ready to refuse it, because if for instance you say I want socialism, someone would say no, not for me; I want communism, I want capitalism.

But if you say I want unity of the country, no one would dare to say no, we don't want unity of the country. But if you say I want democracy, no one in the world openly would refuse democracy. No one would refuse to fight corruption, and so on. That is the way you make ideas universal. You don't give any chance to people to refuse it openly.¹⁰⁵

Prenons le temps de récapituler. Les acteurs proposent un récit sur l'« appropriation » qui est culturellement fondé en mobilisant des valeurs culturelles qui se veulent refléter une « appropriation » propre à la nature rwandaise. Mais on note une sorte de circularité dans le récit dans la mesure où ces valeurs bien que naturalisées et posées donc comme quelque chose 'qui est', ne semblent pas être suffisantes en elles-mêmes et doivent également être mises en mouvement. Ces valeurs sont ainsi avancées comme étant aussi un agenda, un agenda qui se retrouve également au cœur du Programme Politique du FPR et de la rhétorique politique actuelle. En devenant partie prenante d'un agenda politique, on note, ainsi, une politisation de cette culture et de ces valeurs culturelles, politisation qui fait ressortir la fonction idéologique¹⁰⁶ que jouent ces valeurs. La mobilisation de ces valeurs tout en les naturalisant participe, entre autres, de cette volonté d'universalisation des idées qui sous-tendent ces valeurs et le Programme Politique, permettant ainsi de légitimer un agenda politique dont

¹⁰⁵ Hausman, D. (2010). Interview with Tito Rutaremara. Interview Number S-7, Innovation for Successful Societies, Princeton University. < www.princeton.edu/successfulsocieties > Consulté le 24 juillet 2014.

¹⁰⁶ Il faut noter qu'en faisant ressortir la fonction idéologique de ces valeurs nous n'accordons pas systématiquement une valence négative à cette fonction. Comme le souligne Eagleton si souvent l'on a tendance à apposer une connotation péjorative à l'idéologie étant donné sa dimension de légitimation, cette légitimation ne cherche pas toujours à rendre des idées autrement illicites acceptables mais peut aussi tout simplement viser pour la formation au pouvoir de rendre ses intérêts largement acceptés. (Eagleton, 1991 : 53)

l'assise se trouve, ainsi, dans des idées rendues acceptables pour tous donc difficilement contestables. C'est dans cette poursuite d'un effet politique que la mobilisation de ces valeurs joue une fonction idéologique. Cette fonction idéologique se lit également dans le fait que ce tandem *Agaciro-Kwigira* (Dignité-Autosuffisance/autonomie) tient aussi de l'expérience du FPR et de sa naissance comme mouvement politique en exil et branche armée comme souligné d'ailleurs par les acteurs dans leur récit.

[...] why did the RPF come about? It is people who have gone through difficulties by their own. They had to come into their self and claim their own rights. [...] They started searching into self-determination. [...] Our plight is not recognized so we owe it to ourselves. They started doing things with their own means. (Protais Musoni, Kigali, 11.06.13)

Comme le note Eagleton, il faut voir dans l'idéologie, des idées et des croyances (vraies ou fausses) qui symbolisent les conditions et expériences de vie de groupes socialement significatifs. (Eagleton, 1991 : 29) Les conditions et expériences du FPR sont ici arrimées aux valeurs culturelles rwandaises et donc également naturalisées. Si dans leur fonction idéologique, ces valeurs culturelles viennent légitimer les idées fondant un agenda politique, elles se doivent également de légitimer les porteurs de cet agenda leur conférant ainsi l'autorité nécessaire pour matérialiser cet agenda.

En outre, la fonction idéologique de ces valeurs ne peut se limiter à une légitimation d'un agenda et du pouvoir énonciateur de cet agenda, elle doit également favoriser une mise en action de cet agenda et son orientation, et ce, en vue de sa matérialisation.

Ideologies are often seen as peculiarly action-oriented sets of beliefs, rather than speculative theoretical systems. However abstrusely metaphysical the ideas in question may be, they must be translatable by the ideological discourse into a 'practical' state, capable of furnishing their adherents with goals, motivations, prescriptions, imperatives and so on. [...] A successful ideology must work both practically and theoretically, and discover some way of linking these levels. It must extend from an elaborated system of thought to the minutiae of everyday life, from a scholarly treatise to a shout in the street. (Eagleton, 1991 : 47, 48)

Les multiples dimensions qu'acquièrent ces valeurs dans le récit, essence, agenda et fondation de celle-ci, morale politique basée sur un axiome *Agaciro-Kwigira* (Dignité-Autonomie/Autosuffisance) qui rappelle ces valeurs, participe de cette fonction idéologique que ces valeurs jouent et de la mise en action qu'elles cherchent à permettre. Si, comme mentionné antérieurement, l'ontologisation de ces valeurs culturelles offre un ancrage naturel et universel à ce qui est un agenda politique, elle permet la réalisation de cet agenda via un axiome mobilisateur et motivationnel, *Agaciro-Kwigira* (Dignité-Autosuffisance/autonomie), tenant de ces mêmes valeurs naturalisées. Par cette ontologisation, non seulement l'agenda est fondé sur des idées propres à l'identité rwandaise, commune au peuple rwandais, donc acceptables par tous. Mais c'est aussi la façon de matérialiser cet agenda (prescriptions, objectifs, engagements, ...) qui est, ainsi, cadrée.

En fondant leur récit sur l'« appropriation » dans la culture et les valeurs culturelles rwandaises dans une essence rwandaise, en ontologisant donc cette « appropriation », les acteurs avancent que cette appropriation se situe dans la capacité d'asseoir un privilège énonciatif, dans la possibilité de nommer et de définir les enjeux. Mais cette capacité de nommer n'est pas suffisante en ce qu'elle n'a de raison d'être, ne prend sens que lorsque permettant « une action concertée pour la préservation ou la reconstruction d'un ordre social donné »¹⁰⁷ (Eagleton, 1991 : 48). En devenant agenda et axiome mobilisateur, ces valeurs permettent d'assurer les bases à partir desquelles cet ordre visé par cette transformation du Rwanda souhaitée dans le Programme Politique sera établi. En ce sens, l'« appropriation », dans un deuxième temps, est entendu comme non seulement cette assise d'un terrain au sein duquel cet ordre sera érigé mais aussi les balises et les règles de fonctionnement de cet ordre. En somme, l'« appropriation » est d'abord positionnement et privilège énonciatif mais ensuite aussi une agenticité quant à l'instauration de cet ordre social.

La suite du récit des acteurs nous permet de voir dans quelle mesure l'élaboration d'un agenda bâti autour de ces valeurs est une étape nécessaire pour revendiquer cette « appropriation » dans le contexte de la relation d'aide, une « appropriation » qui dans ce contexte est vue

¹⁰⁷ Notre traduction.

comme étant une lutte et devant donc s'arracher. Cette étape est aussi nécessaire dans le contexte national où il s'agit d'asseoir une forme particulière d'« appropriation » dans la dynamique interne, nationale-locale, une « appropriation » qui cherche à bâtir un consensus en vue de l'édification d'une nation. Nous discuterons dans la section suivante de cette « appropriation » réinscrite dans le contexte de cette relation d'aide, et ce, en revenant sur le récit des acteurs quant à la mise en pratique de cette « appropriation » ou du moins de la volonté d'« appropriation ». Cette discussion partira de l'élaboration de la vision nationale et des stratégies de développement. La mise en pratique de l'« appropriation » entendue par les acteurs en termes de mobilisation et de participation de la population sera abordée dans une section ultérieure.

D'une vision nationale à des stratégies de réduction de la pauvreté : l'« appropriation » à la croisée des logiques nationales et des prescriptions internationales

Pour les acteurs rencontrés, la matérialisation de cet agenda, d'auto-prise en charge, d'autosuffisance, d'autonomie, de dignité qui est aussi celle donc de l'« appropriation » doit se voir, selon eux, dans la planification entamée dès les années 2000. Mais avant que d'initier cette phase de planification, il était important pour le pays de se doter d'une vision à long-terme, vision venant traduire cet agenda et ces aspirations en orientations qui informeraient, ensuite, des cadres d'action à moyen-terme. Il faut, par ailleurs, noter que le fait de se doter d'une vision nationale figure parmi un certain nombre d'ingrédients clés que le Programme Politique du FPR identifie comme permettant de répondre aux problèmes auxquels le pays fait face.

Depuis longtemps le Rwanda est confronté à d'épineux problèmes d'ordre politique, économique, et social. De nos jours, ces problèmes se posent avec encore plus d'acuité suite aux lourdes conséquences du génocide. Mais, encore une fois, le FPR-INKOTANYI reste convaincu que si le Rwanda est doté d'un bon leadership ayant une vision et pratiquant la bonne gouvernance qui exhorte les Rwandais à conjuguer leurs efforts, ces problèmes peuvent être enfin de compte résolus.

Cet exercice d'élaboration d'une Vision supposait, selon les acteurs, notamment, de faire un état des lieux des premières années post-génocide, d'identifier les besoins et les problèmes

clés du pays et les façons d’y répondre. Les acteurs indiquent que la réflexion nationale lancée par la présidence de la République dès 1998, qui s’échelonna sur un an, s’inscrit dans cette perspective. Réunir des acteurs rwandais de divers secteurs afin de penser collectivement à l’avenir du Rwanda, à envisager le pays auquel ils aspirent à long-terme et à trouver collectivement des solutions aux principaux défis du pays, regroupés en cinq thèmes : unité, démocratie, justice, économie, sécurité. Sur la base de ces discussions et des recommandations découlant de cette réflexion nationale et de consultations menées auprès de diverses sections de la société, le gouvernement a élaboré la vision du développement à long terme du pays, la Vision 2020. Cette vision qui établit les intentions et les perspectives de développement du pays propose un agenda transformationnel d’ici l’horizon 2020. Transformer le Rwanda en un pays à revenus moyens propulsé par une économie basée sur le savoir, « une nation moderne, unie et prospère, fondée sur les valeurs positives de sa culture. [...] Une reconstruction de la nation Rwandaise ancrée sur la bonne gouvernance, un État efficace et capable [...] ». (République du Rwanda, 2000 : 8, 11)

Pour assurer la mise en œuvre sans difficulté de la Vision 2020 et l’accomplissement des aspirations [...], celle-ci devra être reflétée dans tout le processus de planification et, particulièrement, des instruments à moyen et à court terme. (Vision 2020 du Rwanda : 20)

Les acteurs indiquent que cette Vision donne le coup d’envoi de la phase de planification nationale, la mise en œuvre de cette Vision nécessitant l’élaboration de cadres d’action à moyen et court terme.

Pour cela, les aspirations à long terme de la Vision seront traduites dans les programmes à moyen terme de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté (SRP) ainsi que dans la Stratégie Nationale des Investissements (SNI).

La SRP fonctionne sur base des stratégies du secteur à moyen terme qui informent des plans de développement aux niveaux des provinces et des districts. (Vision 2020 du Rwanda : 20)

On note ici que la matérialisation de la Vision 2020 trouve donc son expression dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (DSRP¹⁰⁸) devant être informée par les stratégies sectorielles. Le DSRP constitue, ainsi, le cadre global devant orienter l'action du gouvernement en matière de développement. La traduction de la Vision 2020 dans le DSRP marque le croisement entre un agenda et un processus endogènes ayant mené à l'élaboration de la Vision 2020 et les priorités et prescriptions de l'agenda de développement des Institutions de Bretton Woods (IBW). Tel que déjà mentionné, rappelons comme le précise la Banque et le Fonds que

[...] la communauté internationale pro-développement a imposé à tous les pays à faibles revenus bénéficiant de l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE ou d'un prêt à conditions libérales de la Banque mondiale, par le biais de l'International Development Association, ou du FMI, par le biais de la facilité de réduction de la pauvreté et de croissance, d'élaborer des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté; ces stratégies figurent au calendrier de quelque 70 pays à faibles revenus.

La quasi totalité des partenaires extérieurs pro-développement a exprimé son soutien massif aux objectifs et aux principes de la nouvelle approche des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, son enthousiasme à la perspective de travailler avec les gouvernements à l'élaboration de stratégies et son intention d'ajuster ses propres programmes de manière à soutenir ces stratégies. (Klugman, 2002 : 3)

La mise en place de l'Initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) vers la fin des années 90 voit donc un recentrage de l'agenda international de développement autour de la réduction de la pauvreté et une consécration des stratégies de réduction de la pauvreté comme plan de développement national des PED. Si le DSRP est présenté par les IFI comme une stratégie conçue par les pays à la base d'un large processus participatif, un programme dont les pays s'approprient sur la base d'un large consensus national et reflétant les besoins, priorités et objectifs nationaux, il reste que, comme expression d'un agenda international, son contenu se doit d'intégrer les objectifs et cibles mondiaux du développement mais aussi une conception particulière de la pauvreté et des voies et moyens de sa réduction.

¹⁰⁸ Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) en anglais Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP).

À cet effet, un *Recueil de référence pour les stratégies de lutte contre la pauvreté* rédigé par le personnel de la Banque et du Fonds est d'ailleurs proposé aux PED pour guider leur processus d'élaboration de DSRP.

Ce recueil reflète la pensée et les pratiques associées au Cadre de développement intégré, au Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001, sur les stratégies de lutte contre la pauvreté; les bonnes pratiques internationales liées à la lutte contre la pauvreté et à l'expérience embryonnaire en matière de conception et de mise en œuvre effectives des CSLP. (Klugman, 2002 : 1)

Bien que le Recueil se dise ni normatif ni prescriptif et encore moins une panacée, il offre, néanmoins, des conseils, « à la fois sur les aspects procéduraux de la stratégie et sur les aspects substantiels du diagnostic pauvreté et la formulation d'une stratégie visant à traiter la pauvreté dans ses différentes dimensions » (Klugman, 2002 : 24) Les dimensions de la pauvreté à prendre en compte sont précisées tout comme les interventions à mener qui, dans la pratique, doivent œuvrer « [...] à augmenter la sécurité des revenus, à renforcer les capacités d'éducation et de santé, et à permettre aux populations qui vivent dans la misère ou près du seuil de pauvreté et à celles qui risquent d'y tomber de parvenir à l'autonomisation. » (Klugman, 2002 : 3) Aussi, le Recueil spécifie les phases d'élaboration d'un DSRP, les quatre grands domaines prioritaires de l'action publique pour une croissance durable et la réduction de la pauvreté ainsi que les méthodes de suivi et d'évaluation. En outre, si les IFI soulignent que l'« appropriation » des DSRP par les pays autant en termes d'élaboration que de mise en œuvre, est un des principes clés de cette approche, il est rappelé que

Si l'évolution vers une appropriation nationale autorise une plus grande marge de manœuvre quant à la conception et au choix des mesures, l'acceptation par les conseils de la Banque et du FMI reste liée à la conception internationale des actions qui réussissent à réduire la pauvreté. (Klugman, 2002 : 4)

Cette approbation par les conseils de direction des deux institutions est basée sur une évaluation des DSRP réalisée par les services de la Banque et du Fonds, évaluation qui « [...] cherche à savoir si la stratégie présentée constitue une base saine pour recevoir l'aide à conditions libérales du FMI et de la Banque. » (Klugman, 2002 : 4) Plus qu'un cadre devant

orienter l'action des gouvernements en matière de réduction de la pauvreté et de développement, le DSRP constitue surtout aussi pour les pays un outil de négociation et d'accès à l'allègement de la dette et aux prêts des IBW. Mais puisque se voulant « [...] un cadre pour améliorer la coordination de l'aide entre les différents partenaires extérieurs » (Klugman, 2002 : 2), le DSRP est devenu aussi une condition d'accès de façon générale à l'aide extérieure des autres bailleurs, bilatéraux et multilatéraux.

Comment saisir cette « appropriation » dans un contexte où l'élaboration des DSRP est, ainsi, en amont cadrée voire verrouillée par une série d'impératifs et de prescriptions?

Dans le contexte spécifique du Rwanda, on note que cette question de la réduction de la pauvreté ne devient centrale comme orientation clé des politiques gouvernementales qu'avec l'avènement des DSRP. Les principaux documents de politiques du gouvernement rwandais post-génocide qui ont précédé l'avènement des DSRP ne font pratiquement pas mention d'un objectif central de réduction de la pauvreté. Le programme général en huit points devant mener à la réconciliation nationale et à la reconstruction du pays, énoncé par le gouvernement de transition dès son entrée en fonction en juillet 1994 présente les orientations et priorités politiques du gouvernement rwandais. La réduction de la pauvreté n'y figure pas. Tel que mentionné précédemment, les huit points sont :

- la restauration d'un climat de paix et de sécurité;
- la restauration et la consolidation de l'unité nationale;
- la consolidation de la démocratie;
- la réorganisation de l'Administration Centrale, des Préfectures, des Communes, des Secteurs et des Cellules;
- la réinstallation des réfugiés et le retour des déplacés dans leurs biens et l'installation des réfugiés de longue date;
- l'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérabilisés par la guerre et, en particulier, les orphelins, les femmes, les veuves, les personnes handicapées;
- la relance de l'économie nationale;
- la redéfinition de la politique étrangère du pays. (GoR, 1995 : 1)

Si la lutte à la pauvreté est mentionnée dans le *Programme de Réconciliation Nationale, de Réhabilitation et de Relance Socio-Économique* de 1995 qui détermine les objectifs prioritaires à court terme à la base duquel le gouvernement sollicite l'aide de la communauté internationale du développement, elle n'est qu'une des mesures d'un programme de soutien aux groupes vulnérables. Le Programme mentionne, certes, la nécessité d'adopter rapidement une stratégie nationale et un programme d'action gouvernemental pour combattre la pauvreté mais comme une des actions du programme de réhabilitation des secteurs sociaux (GoR, 1995 : 7, 48, 53). La réflexion nationale conviée par la présidence de la République en 1998 se penche quant à elle sur les principaux thèmes du Programme en huit points de 1994 : unité, démocratie, justice, économie, sécurité. La question de la réduction de la pauvreté n'est pas non plus abordée dans les discussions économiques de cette réflexion nationale, discussions qui portent principalement sur le développement économique : développement des ressources humaines, du savoir-faire technologique, des infrastructures, du transport, du secteur, les questions de dépendance financière et d'intégration régionale, etc. (Republic of Rwanda, 1999 : 78). Même le programme gouvernemental sur sept ans (2003-2010) (2010-2017) qui présente les actions du gouvernement pour chaque mandat présidentiel et pourtant élaboré après le premier DSRP repose sur les quatre mêmes piliers, bonne gouvernance, justice, économie, bien-être social. La réduction de la pauvreté n'est pas au cœur de ce programme mais placée parmi les différents efforts de réduction des inégalités et de renforcement des droits humains et sous le pilier du bien-être social. (Republic of Rwanda, 2010 : 54). Ceci témoigne du fait, comme le souligne, Hayman que depuis le début un certain nombre de principes sont au cœur de l'agenda du gouvernement, les questions de sécurité, de réconciliation nationale et d'unité, de bonne gouvernance, de construction des institutions de l'État alors que les questions de développement socio-économique se retrouvent principalement dans les DSRP et ne deviennent donc centrales dans le processus d'élaboration de politique qu'avec l'avènement des DSRP. (Hayman, 2006 : 130)

Si ces principes restent présents dans l'agenda gouvernemental même après l'avènement des DSRP tel qu'en témoigne le programme gouvernemental septennal de 2003 et 2010, la réduction de la pauvreté ne devient un élément central des politiques gouvernementales que vers la fin des années 90.

At the same time, however, as Rwanda became more closely associated with the international financial institutions and donors such as the UK in the late 1990s, the GoR's commitment to poverty reduction increased within its short and medium-term development strategies. This can be traced through the evolution of Vision 2020 which emerged from the discussions held at Village Urugwiro in 1998-99. Vision2020 expanded from an eight-page document in 1998, which made little allusion to poverty reduction but concentrated more on reconciliation and security, to a substantial policy paper by 2000 which explicitly placed poverty reduction at the heart of Rwanda's long-term development strategy [...]. (Hayman, 2006 : 134)

La version finale de la Vision 2020 est lancée en juillet 2000 et devra être traduite tel que mentionné dans les stratégies à moyen terme de réduction de la pauvreté. C'est au cours de cette même année en juin 2000 que le Rwanda entame son processus d'élaboration d'un DSRP-intérimaire pour être éligible à l'Initiative PPTE. Le DSRP-I sera finalisé en novembre 2000 et approuvé par les services conjoints de la Banque et du Fonds permettant au Rwanda d'atteindre le point de décision de l'Initiative en décembre 2000. Le DSRP définitif (2002-2005), une des conditions pour l'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTE, sera complété en décembre 2001. Mais comme souligné par les acteurs rencontrés, le document ne sera adopté qu'en juin 2002 puisqu'il aura fallu six mois pour arriver à une entente avec le FMI sur la cadre macroéconomique y proposé.

Outre cette imposition des stratégies de réduction de la pauvreté dans l'agenda et le processus décisionnel du gouvernement et leur ultime approbation non pas par le cabinet et le parlement mais les conseils de direction de IBW, diverses études soulignent également d'autres aspects de l'élaboration de ce DSRP qui remettent en question cette « appropriation » pourtant notée comme essentielle par ces institutions. S'il est entendu que la Vision 2020 doit être traduite dans la stratégie à moyen terme de réduction de la pauvreté, celle-ci « fonctionne sur base des stratégies du secteur à moyen terme [...] ». » (République du Rwanda, 2000 : 20) Wangwe note toutefois qu'en 2002, alors que le DSRP a été finalisé en décembre 2001, la plupart des ministères sont encore en cours d'élaboration de ces dites politiques sectorielles devant informer le DSRP. Cela signifie donc que :

The sectoral strategies and actions which have been stipulated in the Poverty Reduction Strategy paper [...] have preceeded the formulation of sectoral policies. This is an anomaly because it would appear that the proposed strategies and actions are not guided by sectoral policies. [...]Essentially, vision 2020 has not been translated into sectoral policies and the proposed PRSP strategies have not been guided by sectoral policies. (Wangwe, 2002 : 6)

Il souligne que ce retard dans l'élaboration des politiques sectorielles reconnu par les ministères concernés est mis sur le compte des limites en termes de capacité. (Wangwe, 2002) En ressort donc une tension entre le calendrier de l'agenda international du développement et le rythme d'élaboration des politiques propre au pays dans le contexte de ses capacités et contraintes. En effet, les IBW exigeait la finalisation du DSRP définitif à la fin juin 2001 bien qu'une prolongation ait été accordée au gouvernement après négociation jusqu'en décembre 2001. Ainsi donc, les exigences de production du DSRP ont eu préséance sur l'élaboration des stratégies sectorielles censées informées ce même DSRP, celles-ci ayant été contournées afin de respecter le calendrier des IBW et donc les exigences de décaissements. Ce contournement d'une étape pourtant essentielle à la production du DSRP est rendue possible étant donné cette faiblesse des capacités institutionnelles du pays qui nécessitent un recours à une expertise exogène pour l'élaboration de cette stratégie. Comme le souligne les acteurs rencontrés, le premier DSRP (2002-2005) a été l'œuvre des bailleurs :

PRSP [Poverty Reduction Strategy Paper] was donor driven. The government had no clear vision of how to drive things. Everything was them [donors]. (John Rwangombwa, Kigali, 24.07.13)

Revenons à la question que nous posions précédemment. Dans un tel contexte, quelle compréhension de l'« appropriation » par le pays de son processus de développement se dégage du récit des acteurs? Si les acteurs rencontrés reconnaissent le court-circuitage de leur agenda national et des politiques mises en place par cette imposition des DSRP, ils resituent cette imposition dans le contexte du Rwanda post-génocide devant rebâtir toutes ses institutions et entamer une planification à long terme après la phase d'urgence. Dès lors, même si la prescription du DSRP vient cadrer et verrouiller leurs processus décisionnel et politiques en matière de développement, elle tient, selon ces acteurs, dans ce contexte du Rwanda post-génocide, d'un nécessaire pragmatisme radical. Pour eux, l'exercice leur a permis d'entamer

leur planification et d'avoir un portrait de la situation socio-économique du pays, de s'« approprier au moins le problème » à défaut d'être totalement maître du processus d'élaboration et du contenu des DSRP. Si par nécessité, le pays doit user de pragmatisme radical, il ne s'agit pas pour les acteurs de se résoudre à cet état des choses et de perdre de vue l'agenda et les priorités endogènes. En ce sens, l'« appropriation » représente donc pour les acteurs, une lutte qui cherche à dégager une marge de manœuvre décisionnelle accrue, c'est-à-dire à déverrouiller le processus de prise de décision, à affirmer sa souveraineté et à envisager un plan de sortie de cette dépendance à l'aide.

L'appropriation ne se donne pas, elle s'arrache. (Fabrice, Kigali, 30.07.13)

L'« appropriation », dégager une marge de manœuvre décisionnelle

Les acteurs donnent dans leur récit divers exemples de la façon dont le gouvernement a procédé pour accroître sa marge de manœuvre décisionnelle. (Leonard Rugwabiza, Kigali, 19.06.13; John Rwangombwa, Kigali, 24.07.2013) Comme noté précédemment, ils indiquent que l'influence des IBW sur le premier DSRP (2002-2005) est totale dans la mesure où celui-ci est conditionnel à l'allègement de la dette et qu'il doit être approuvé par les Conseils de direction de la Banque et du Fonds. Mais cette influence est aussi due aux limites des capacités, le gouvernement n'ayant pas encore une vision claire de la façon de mener cette élaboration. Les acteurs qualifient donc cette élaboration du premier DSRP d'*ownership as conditionality* (appropriation comme conditionnalité). Le gouvernement élabore la deuxième stratégie, EDPRS I (2005-2008) avec une forte participation des bailleurs qui siègent aux groupes sectoriels au même titre que les responsables des ministères concernés. Les acteurs indiquent qu'autant le gouvernement que les bailleurs sont actionnaires de ce deuxième DSRP. (Leonard Rugwabiza, Kigali, 19.06.13; John Rwangombwa, Kigali, 24.07.2013) Ils mentionnent aussi que le gouvernement a décidé de changer la dénomination de stratégie de réduction de la pauvreté à stratégie de **développement économique** et de réduction de la pauvreté. Le rajout de « développement économique » dans le nom de la stratégie est une façon de :

[...] dire on sait que vous aimez tous financer la santé, l'éducation, la protection sociale mais ce n'est pas juste ça nos priorités, on veut aussi regarder le portefeuille productif. Ça a été un changement parce que ça veut dire tout d'un coup que la priorité ce n'est pas seulement ce que vous voulez. La priorité c'est aussi ce dont on a besoin. (Kampeta Sayinzoga, Kigali, 14.09.13)

L'objectif est donc de signifier que dans la mesure où une des priorités du gouvernement dans sa Vision 2020 est « la création de richesses pour réduire la dépendance à l'aide » et la transformation du Rwanda en un pays à revenu moyen (République du Rwanda, 2000 : 8, 9), cela n'est possible que si le gouvernement stimule son développement économique et investit dans les portefeuilles productifs. Les acteurs jugent que le seul accent sur les politiques pro-pauvres privilégiées par les bailleurs ne peut permettre d'atteindre cet objectif. Ils soulignent qu'aucun pays ne s'est développé en mettant uniquement l'accent sur les politiques pro-pauvres. Un développement économique visant la création de la richesse est donc vu comme incontournable pour réaliser la vision à long terme du pays. À ce titre, les acteurs citent des exemples de projets, contestés par les bailleurs, dans lesquels l'État a investi – construction d'un hôtel cinq étoiles, investissement dans la compagnie d'aviation nationale *Rwandair* – ou voudrait investir, construction d'un nouvel aéroport. Ces exemples témoignent, pour eux, d'une divergence de conception entre le gouvernement et les bailleurs, notamment, sur ce qui est vu par le gouvernement comme un nécessaire investissement des fonds publics dans des portefeuilles productifs, des projets identifiés comme clés pour le développement économique du pays et donc l'atteinte de ses objectifs à long terme. En ce sens, il faut noter que si le gouvernement rwandais précise dans ses documents de politiques adopter une économie de marché libérale, il faut aussi lire dans le point 4 du Programme Politique du FPR sur la construction d'une économie indépendante :

Le FPR-INKOTANYI s'efforcera à bâtir une économie essentiellement basée sur le secteur privé, la part de l'État consistant surtout en la mise en place d'un cadre juridique de nature à faciliter et à redonner confiance à tous les investisseurs potentiels. Mais, d'autre part, l'État rwandais peut investir dans des projets d'envergure nationale, lorsqu'il apparaît que les opérateurs du secteur privé ne sont pas prêts à investir dans ce genre de projets, ou alors leur accorder quelque soutien en cas de besoin.

Certains acteurs indiquent que dans le contexte du Rwanda où le secteur privé est encore faible et vu les ambitions à long terme du pays, l'intervention de l'État reste cruciale pour stimuler le développement économique du pays, parlant donc plutôt d'une économie de marché planifiée.

Dès la troisième stratégie EDPRS II (2013-2018), le gouvernement désire une plus grande « appropriation » du processus d'élaboration. Les acteurs indiquent qu'il est donc décidé de créer des groupes thématiques qui chapeautent les groupes sectoriels et d'exclure toute participation des bailleurs aux groupes thématiques. Leur participation est limitée aux groupes sectoriels. Cette décision découle, selon les acteurs, d'une des leçons de l'élaboration du EDPRS précédent, une des observations ayant été que les membres du gouvernement prenaient part aux groupes sectoriels avec le même degré de préparation que les bailleurs qui participaient davantage aussi aux discussions. En rajoutant des groupes thématiques, la définition de la vision et des orientations de la stratégie ne se fait plus au niveau des groupes sectoriels mais est du ressort des groupes thématiques devenant, ainsi, le fruit d'une discussion intragouvernementale. Il s'agit aussi d'amener les Secrétaires permanents des divers ministères à réaliser le travail en amont et arriver aux groupes thématiques avec une compréhension et une vision de leurs secteurs respectifs. Les groupes sectoriels auxquels tous participent, gouvernement comme bailleurs, discutent donc exclusivement de la matérialisation des orientations décidées et transmises par les groupes thématiques.

Grâce au renforcement des capacités en termes d'élaboration des politiques au sein de la fonction publique et une meilleure compréhension de la relation avec les bailleurs, il s'agit donc selon les acteurs d'accroître progressivement la marge de manœuvre décisionnelle du gouvernement quant à l'élaboration des politiques et de limiter les interférences et l'influence des bailleurs dans ce processus. Ceci étant dit, les acteurs soulignent, toutefois, qu'il est impossible d'élaborer un DSRP dans lequel les bailleurs n'ont aucun intérêt.

Dans les deux cas, même avec le EDSRP II qui n'est plus une conditionnalité comme le PRSP, je ne pense pas qu'on puisse s'asseoir dans un coin et le faire. Tant que tu as besoin de l'aide, tu as besoin d'avoir un document de travail dans lequel ils croient eux aussi, in which they had a stake, so you can't avoid it. La

seule chose c'est qu'avec EDPRS II, on a eu beaucoup plus d'espace pour l'écrire. [...] Il y a plus de confiance maintenant de notre track record. Ce qui nous permet d'avoir plus de latitude pour faire les choses différemment. Mais quand tu commences, ils essaient de te mettre dans un straitjacket. (Kampeta Sayinzoga, Kigali, 14.09.2013)

Il en ressort du récit des acteurs que cette marge de manœuvre accrue est dépendant non seulement d'une volonté politique qui cherche à asseoir son autorité mais aussi d'une nécessité de faire ses preuves. Cette confiance soulignée dans l'extrait précédent repose donc, notamment, dans le fait que le gouvernement est perçu par les bailleurs comme étant sérieux quant à son engagement en matière de développement, entre autres dans la mise en place des réformes socio-économiques et l'utilisation de l'aide octroyée à bon escient. Y contribue également l'utilisation du gouvernement de la rhétorique néolibérale et son adhésion pour une grande part aux normes dominantes : promotion de la croissance économique via une transformation structurelle de son économie pour faire du Rwanda une économie moderne; croissance et développement auxquels les pauvres doivent pouvoir participer; création d'un environnement favorable au développement du secteur privé, principal moteur de la croissance économique; stimulation du secteur privé via la promotion des exportations et la compétitivité; élargissement du secteur financier, libéralisation du commerce et privatisation; renforcement des capacités administratives de l'État; bonne gouvernance, ... La matérialisation de la vision à long terme du pays est indiquée comme passant par la création d'une économie de marché ouverte basée sur la compétition, l'initiative et la créativité. (République du Rwanda, 2000 : 9-12; GoR, 2001 : 11-12) En ce sens, cette possibilité de dégager une marge de manœuvre décisionnelle accrue dépend donc d'une combinaison d'éléments : faire ses preuves (« avoir un *track record* ») et « être un bon élève » c'est-à-dire démontrer une adhésion aux réformes socio-économiques prescrites et un engagement quant à leur mise en œuvre mais aussi asseoir ses prérogatives en tant que gouvernement.

Tous les bailleurs veulent faire partie d'un success story et le Rwanda offre beaucoup de success stories donc pour dire non au Rwanda, il faut vraiment que tu sois sûr que ça ne va pas être un success story. [...] Ça change la balance des pouvoirs, le plus tu as un track record, le plus tu peux t'imposer.

Ça veut dire qu'ils adorent l'appropriation tant que tu fais ce qu'ils disent. Tant que tu ne contraries personne, que tu es le bon élève à l'école.

Je ne pense pas qu'il y ait une réelle volonté derrière [appropriation]. C'est un concept qui est là parce qu'il est politiquement séduisant. Quand tu fais de la charité, tu t'occupes de la personne qui a aussi un mot à dire dans sa destinée. [...] Je ne pense pas qu'ils soient profondément convaincus. But they know it's the right thing to say. Et c'est là où les pays ne doivent pas être naïfs. C'est là où tu dois prendre cette expression d'intérêt et tourner leur bras dans le dos avec cela. Ils ne le font pas de façon naturelle. (Kampeta Sayinzoga, Kigali, 14.09.13)

Si la dépendance à l'aide signifie donc une interférence et une influence des bailleurs dans les processus de prise de décision du gouvernement notamment quant à l'élaboration des politiques, il s'agit, selon les acteurs, pour le gouvernement de rester engagé dans le processus et d'ainsi préserver son agentivité du moins pour rappeler ses prérogatives comme initiateur et concepteur des politiques tout en œuvrant à reconquérir progressivement ses prérogatives. Les acteurs font ainsi ressortir les rapports de pouvoir et leur exercice qu'implique cette dépendance à l'aide et au cœur de cette relation d'aide. L'« appropriation » consiste donc aussi pour le pays à peser dans ses rapports de pouvoir pour les infléchir en sa faveur.

L'« appropriation », affirmer sa souveraineté, envisager un plan de sortie de la dépendance à l'aide

Pour les acteurs, l'« appropriation » consiste aussi à affirmer la souveraineté du pays face à une aide qu'ils caractérisent de politisée.

Quand on a coupé l'aide. On a dit ben tant pis. Vous avez beau couper l'aide, tordre le cou, ça ne changera rien. Ça a été déterminant dans le sens où on leur a dit on sait que l'aide est un instrument de politique donc arrêter de dire que c'est un instrument pour le développement. Arrêtons de se mentir. Si vous pouvez couper l'aide à un pays comme le Rwanda qui soit disant est super génial au niveau de l'efficience de l'aide, ça veut dire que l'aide n'est pas du tout là pour le développement mais comme un instrument des ministères des affaires étrangères, de politique extérieure. Et à ce moment-là, nous aussi on a une politique extérieure. Vous n'êtes pas les seules à avoir une politique étrangère. (Kampeta Sayinzoga, Kigali, 14.09.13)

Tel que présenté dans le chapitre contextuel, la relation du régime post-génocide de Kigali avec ses bailleurs de fonds a été marquée par un désengagement-réengagement de ces derniers via des suspensions de l'aide à diverses occasions. Ces suspensions étaient principalement en réaction à l'engagement du Rwanda en RDC et à la gestion de l'espace politique interne durant, notamment, la préparation de la Constitution et les élections de 2003. La dernière suspension de l'aide dont il est fait référence dans l'extrait précédent remonte à 2012 alors que les États-Unis, la Grande Bretagne, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et par la suite la Banque mondiale et la Banque africaine de développement suspendent leur aide au Rwanda à la suite d'un rapport des Nations unies alléguant le soutien du Rwanda au groupe armé M23 actif en République démocratique du Congo (RDC). Si les acteurs-donneurs rencontrés indiquent que cette suspension de l'aide se justifie sur la base d'un des principes qui fondent le partenariat bailleurs-gouvernements récipiendaires, soit celui de la promotion de la paix, les acteurs rwandais indiquent qu'elle est le signe que l'aide est un instrument de politique plutôt que d'être un instrument au service du développement. (Kampeta Sayizonga, Kigali, 14.09.13)

La réponse du Rwanda à cette suspension a été la création d'un fonds de solidarité, le *Agaciro Development Fund*, premier fonds souverain du Rwanda.

The Agaciro Development Fund is Rwanda's first solidarity fund, based on voluntary donations. Agaciro is a Kinyarwanda word which can be loosely translated as "dignity". This Fund has been initiated by Rwandans to fast-track and own their development. This will also improve the level of financial autonomy of Rwanda as a Nation. The Fund will be financed by voluntary contributions from Rwandan citizens in Rwanda, Rwandan citizens abroad, private companies and Friends of Rwanda. The Agaciro Development Fund sets the tone that Rwandans will work together to drive their own development.

The Agaciro Development Fund (AgDF) will finance key priority projects for the Nation as identified by Vision 2020.¹⁰⁹

Il s'agit donc, selon les acteurs, face à cette politisation de l'aide, de lancer un message aux bailleurs que ceux-ci ne peuvent contrôler entièrement le cours des affaires nationales.

¹⁰⁹ Site Web du Fonds. <<https://www.agaciro.org/background>>

Even with these threats every day, threats of aid cuts, threats of whatever list you have, you are just dead wrong. We Rwandans are better off standing up to this boorish attitude. The attitude of the bullies must be challenged. That is what some of us live for. We are better off that way. We know that if we don't, we will be terribly worse off.

Rwandans – if you don't stand up for your dignity, you accept to be beaten with that stick I talked about earlier. When you accept to be bullied, you are worse off than rejecting abuse and fighting it. When you fight, you can live your own way, and get along with what you have. This is where our interest lies; not kneeling down for people who in the end will persecute us. [...]

Aid? There is no country in this world that receives aid and accounts for it better than Rwanda. There is none. So, I am not sure if these people who give us aid want us to develop. They give us aid and expect us to remain beggars. They give you aid so that you forever glorify them and depend on them. They keep using it as a tool of control and management.

Our new Rwanda must be different. [...] Africans must refuse to be treated as nobodies. (Discours Paul Kagame, Lancement de l'année judiciaire 2012-2013, 4.10.2012)

Il faut aussi noter une constante du régime de Kigali d'affirmer sa souveraineté quant aux questions liées, en son sens, à sa sécurité et sa gouvernance politique. Même face aux menaces intermittentes de la communauté internationale de suspendre son aide et en certaines occasions le passage à l'acte de celle-ci, le gouvernement a préservé fermement sa position revendiquant que ces questions sont directement liées à la souveraineté du pays et signifiant aux bailleurs son intention de les garder hors de leur portée. Ceci témoigne notamment du fait que si le gouvernement est prêt à adopter à plusieurs égards les normes dominantes de la communauté internationale du développement en matière de développement socio-économique, il entend conserver les enjeux portant sur l'édification de sa nation (*nation-building*) comme sa chasse gardée. Le gouvernement effectue ainsi une distinction et une délimitation entre les enjeux de construction de l'État (*state-building*) et ceux de l'édification de la nation (*nation-building*). En d'autres termes, si le régime permet des interventions et des prescriptions quant à ses capacités instrumentales, il refuse une incursion dans l'univers de sa légitimité et de la cohésion sociopolitique de sa société (Lemay-Hébert, 2009). On constate, par ailleurs, que si la communauté internationale a manifesté son désaccord sur ces questions (présence du Rwanda au Congo, processus d'élaboration de la constitution et d'élections) en suspendant à

l'occasion l'aide accordée au Rwanda, elle a fini par réinstaurer cette aide. Une des raisons qui permet probablement au gouvernement de préserver cette position sans que ces suspensions d'aide ne deviennent permanentes tient, notamment, à une des observations d'un des acteurs cités ci-dessus à savoir que les bailleurs aiment les histoires à succès et que le Rwanda en tant qu'« élève modèle » dans son engagement quant aux réformes socio-économiques et une utilisation responsable de l'aide accordée leur en fournit à répétition. Un des acteurs de la communauté des bailleurs relève aussi la difficulté, de façon générale, d'un retrait total d'un pays compte tenu de l'investissement en temps, relations, argent que la mise en place des programmes suppose, le coût du retrait étant, ainsi, élevé. Une des autres raisons souvent invoquées dans la littérature qui empêche cette même communauté de suspendre l'aide de façon permanente serait sa culpabilité quant au génocide, culpabilité sur laquelle le gouvernement jouerait également.

Si donc cette « appropriation » se situe pour les acteurs dans une volonté de revendiquer sa souveraineté sur des questions essentielles pour le pays, la nature politique de cette aide signifie que les bailleurs ont le contrôle total sur la prévisibilité de l'aide. Dans ce contexte de dépendance à l'aide, quand bien même le régime affirme sa souveraineté, ce contrôle sur la prévisibilité signifie la possibilité de limiter la mise en œuvre des politiques, des programmes financés à même cette aide en sachant que celle-ci représente près de la moitié du budget gouvernemental. Une réelle « appropriation » n'est donc possible que si le gouvernement parvient à une autonomie financière d'où la nécessité pour les acteurs d'envisager un « plan de sortie » de cette dépendance à l'aide, plan qui s'inscrit aussi dans l'un des objectifs de la Vision 2020 soit de réduire la dépendance à l'aide. Le Fonds de développement *Agaciro* participe de ce plan. Sur le plan économique, les acteurs mentionnent également l'accent mis sur l'appui à des programmes de développement générateurs de revenus et d'emploi et qui contribuent à une balance des paiements positive. Sur le plan financier, le gouvernement vise à renforcer ses capacités à mobiliser d'autres ressources, en renforçant à l'interne son système de perception fiscale et à l'international sa capacité à recourir aux marchés internationaux (marchés des capitaux et obligataires). Ainsi, le Rwanda a levé pour la première fois des fonds sur les marchés internationaux en lançant en avril 2013 un emprunt obligataire de 400 millions

de dollars. Cette mobilisation des ressources auprès d'autres acteurs contribue aussi à cette volonté d'accroître la marge de manœuvre du pays. Elle permet de :

Rebalance the financial landscape between traditional donors and the structural thinking they brought with innovative financing that gives room to beneficiaries of countries, i.e. : China. Because the alternative sources of finance brings in new actors which redraws the playfield, i.e. softer conditionalities. (Ronald Nkusi, Kigali, 6.09.2013)

Ici le lien est rétabli avec l'agenda d'Agaciro-Kwigira (Dignité-Autosuffisance/autonomie) qui s'inscrit dans la lignée de ce « plan de sortie » puisqu'amenant tous les Rwandais à s'interroger sur ce qu'il faut faire individuellement et collectivement pour atteindre cette indépendance de l'aide et donc cette autonomie dans la prise de décision quant aux politiques de développement.

En résumé, selon les acteurs, la lutte pour l'« appropriation » dans ce contexte de dépendance à l'aide et de la relation d'aide qui la sous-tend, consiste à desserrer progressivement l'étreinte de cette camisole de force que constitue la mise en place de politiques préétablies, c'est-à-dire de rééquilibrer graduellement les asymétries de pouvoir constitutifs de cette relation et la « camisole de force » que celle-ci impose. Elle implique aussi d'affirmer la souveraineté du pays sur les questions de contrôle nationale, de cohésion sociale et de sécurité nationale. Elle signifie aussi de se donner les moyens de réduire cette dépendance à l'aide, cette indépendance financière étant la seule garante pour les acteurs d'une réelle « appropriation », une possibilité de se réattribuer leurs processus de prise de décision. Cette saisie de l'« appropriation » en ces termes fait ressortir la dimension politique de celle-ci en ce qu'elle situe cette « appropriation » comme concernant une série de pratiques visant à instituer un certain ordre social (Mouffe, 2000). Nous pouvons revenir ici à la conception du politique de Mouffe pour appréhender le sens de l'« appropriation » ainsi avancé par les acteurs. Dès lors que l'« appropriation » est saisie par la *Déclaration de Paris* comme une maîtrise par les pays de leurs stratégies de développement identifiées comme étant les stratégies de réduction de la pauvreté et que ces dites stratégies signifient pour le Rwanda, comme explicité antérieurement, l'adoption de politiques préétablies ce qui vient cadrer voire verrouiller les

processus de prise de décision du gouvernement quant à l'ordre qu'ils désirent instituer, cette « appropriation » devient politique puisqu'elle concerne la possibilité de remise en question de pratiques hégémoniques qui, par ce verrouillage, ferment la porte à toutes pratiques alternatives. La lutte qu'expriment les acteurs visent donc à contester le caractère hégémonique de ces pratiques développementistes, à revendiquer cette possibilité d'envisager des pratiques alternatives. Elle consiste à mettre en lumière non seulement la contingence de cet ordre développementiste mais aussi les exercices de pouvoir qui le sous-tendent dans son exclusion d'alternatives, d'autres ordres possibles. Cette lutte pour dégager une marge de manœuvre accrue est donc une volonté « d'intervenir sur cette configuration hégémonique » afin de moduler les rapports de pouvoir, rééquilibrer les asymétries de pouvoir qui la sous-tendent, et ce, pour pouvoir faire place à des alternatives, c'est-à-dire, dans ce cas-ci, à la vision et aux priorités du gouvernement qui, dans certains cas, préfèrent d'autres options normatives que celles édictées par cet ordre ou, dans d'autres, visent un tout autre ordre. En ce sens, ces stratégies de dégagement d'une marge et cette affirmation non-négociable de la souveraineté du pays peut être vues comme des pratiques contre-hégémoniques qui visent à remettre en question cet ordre développementiste ou du moins certaines de ses dimensions.

5.4. Appropriation comme pratiques au cœur de l'édification de la nation

On se souvient donc que le deuxième temps du récit des acteurs portent, tel que mentionné antérieurement, sur la mise en action de cette « appropriation » qui doit se lire, selon eux, dans la planification entamée dès les années 2000. Cette planification suit deux vecteurs, l'élaboration et la mise en œuvre d'une vision et de stratégies de développement et la mobilisation-participation de la population. Si l'élaboration d'une vision claire et sa traduction en stratégies de développement ont participé à cette « appropriation », celle-ci reste partielle, selon les acteurs, tant et aussi longtemps qu'elles n'atteignent pas la base. La mobilisation de la population et sa participation sont donc des éléments clés de cette « appropriation ». Après avoir discuté du premier vecteur, celui de l'élaboration des politiques de développement, il s'agit d'aborder, ici, ce deuxième vecteur en resituant, dans un premier temps, le récit des acteurs quant à cette mobilisation-participation de la population pour dégager, dans un deuxième temps, la saisie de l'« appropriation », ainsi, véhiculée.

5.4.1 Mobilisation : Construire un nouveau citoyen et un sujet

Les répondants abordent dans leur récit divers institutions, programmes, mécanismes mis en place afin d'assurer cette mobilisation et participation de la population. Entre autres instances citées comme contribuant à cette mobilisation, la *Commission nationale d'unité et de réconciliation (CNUR)* et l'*Itorero ry'Igihugu* ou *Commission nationale d'Itorero* respectivement créées en 1999 et en 2007. L'unité nationale, la reconstruction d'une nation unie passant par une réconciliation nationale est vue comme un objectif essentiel dans le contexte du Rwanda post-génocide. Elle est une base sans laquelle le développement du pays ne peut être envisagé. Cette reconstruction de l'unité nationale est un des piliers de l'agenda national et du Programme Politique du FPR, un pilier aussi de cette mobilisation de la population.

Dans cette perspective, la *Commission nationale d'unité et de réconciliation* vise à travers, notamment, des séminaires, des formations, des débats à retisser les liens de confiance et de solidarité entre les communautés et, ainsi, à soutenir la réconciliation et l'unité nationale. L'*Itorero* identifié comme un outil au service à la fois de l'unité nationale et du développement a, notamment, pour missions de :

1 former les Rwandais à:

- a. avoir une compréhension des **valeurs** et des **tabous** qui leur sont **communs** dans leur cohabitation, au patriotisme et à la contribution au développement national;
- b. connaître et maîtriser les programmes nationaux et les moyens nécessaires à leur réalisation;
- c. **avoir confiance en leurs capacités dans la résolution de leurs propres problèmes et conserver leur dignité;**
- d. être des *Intores*¹¹⁰ dignes de leur pays se retrouvant dans toutes les catégories et qui sont les catalyseurs des changements positifs;

¹¹⁰ *Intore* : « une personne éduquée aux valeurs et tabous de la culture rwandaise et qui contribue à la promotion de leur respect; » (NIC, 2012 : 32) Il s'agit donc des personnes qui ont participé au programme et complété celui-ci.

- e. avoir la culture du volontariat à travers le service national;*
- 2 *former les dirigeants à un style de leadership qui **prône les valeurs** et à avoir l'esprit d'atteindre le meilleur niveau de performance;*
 - 3 *former les Rwandais à la promotion du respect des **valeurs** et des tabous servant de base pour la cohabitation et le développement national; (Journal officiel n° 29, juillet 2013 : 34-35) (Nous soulignons)*

Notons, au passage, qu'à la lecture de la mission d'*Itorero*, on retrouve cette même mobilisation des valeurs culturelles, qui dans ce cas-ci, sont le fondement d'un programme de formation et d'éducation civique, des valeurs devant être comprises et donc transmises ou retransmises. On note également la référence à la dignité, à l'autonomie. Comme en témoigne la mission d'*Itorero*, son programme d'éducation civique a une double fonction, transmettre les valeurs communes à tous les Rwandais tout en rappelant les tabous de la société rwandaise et informer la population des politiques et programmes de développement du pays tout en promouvant sa participation.

Revenons d'abord sur cette première fonction de « formation à une compréhension des valeurs et des tabous communs ». Dans un document de présentation de l'*Itorero* par son président, il est mentionné :

Despite the many achievements in terms of building the Rwandan society after the 1994 genocide against Tutsi, there is still a problem with the mindset of Rwandans.

High government levels sat & thought of Itorero ry'Igihugu as a mechanism of solving problems related to mindset, bad behaviour, bad practices, through applying Rwandan cultural values.

On 12 November 2007 the cabinet approved creation of the Itorero ry'Igihugu [Commission nationale d'Itorero] to lead in helping to change the mindset of the people and through using this approach assist in implementing the Vision 2020. (Rucagu, 2012 : 10-11)

Ces problèmes de mentalités, de mauvais comportements et pratiques persistants sont identifiés comme entre autres facteurs ayant permis le génocide. Dans ce contexte d'après-génocide et de nécessaire rétablissement de la cohésion sociale, il s'agit donc de retransmettre

les valeurs culturelles positives communes à tous les Rwandais comme dénominateur commun à partir duquel retisser cette cohésion et l'unité nationale.

Il est ici utile de revenir sur quelques éléments contextuels mentionnés antérieurement afin de mettre en perspective cette articulation entre la transmission des valeurs et la reconstruction de la cohésion et de l'unité nationale. Il faut, notamment, remonter à la réflexion nationale collective de 1998-1999 susmentionnée pour saisir cette articulation. Parmi les principaux défis du Rwanda abordés dans cette réflexion entamée quatre ans après le génocide figurent ceux de la réconciliation et de l'unité nationale. Une des questions à laquelle la discussion s'attèle est de savoir si l'unité entre les Rwandais a déjà été un fait et le cas échéant, les éléments qui ont contribué à la briser. (Republic of Rwanda, 1999: 16) Il s'agit d'examiner :

[...] what happened in history in order to know the TRUTH, and avoid to follow distorted history [...]. (Republic of Rwanda, 1999 : 11)

Il est souligné la nécessité pour les Rwandais de comprendre l'origine des divisions qui ont mené au génocide, de bénéficier, dès lors, d'explications suffisantes et d'une histoire claire qui doit être la même pour tous. (Republic of Rwanda, 1999 : 13) Les discussions concluent à l'existence d'une unité rwandaise durant la période précoloniale, unité brisée par le colonisateur. (Republic of Rwanda, 1999 : 33, 34) L'existence d'une différence et d'une opposition fondamentale entre les trois groupes rwandais est remise en question et leur division imputée au colonisateur et à l'ethnisme subséquent promu par les régimes pré-génocide. (République du Rwanda, 2000 : 27) Il est donc recommandé de reconstruire ces éléments qui étaient communs à tous les Rwandais pour refonder l'unité nationale. (Republic of Rwanda, 1999 : 34) Entre autres recommandations à cet effet, il est rappelé la culture que partagent les Rwandais et les valeurs positives qui la constituent qui si respectées à nouveau contribueraient à rebâtir cette unité et à la renforcer. (Republic of Rwanda, 1999 : 35). Ainsi, *Itorero*, comme vecteur de transmission de ces valeurs culturelles, vient participer à cette reconstruction de l'unité nationale comme l'indique son document stratégique :

In addition to developing the nation socially and economically, Rwanda also looks back to its pre-colonial roots to reiterate cultural values and norms and to protect itself against genocide ideology. (NIC, 2012 : 7)

Le retour à des valeurs ‘précoloniales’ est significatif devant être mis en lien avec les conclusions de la réflexion nationale qui situe l’existence d’une unité rwandaise durant l’ère précoloniale. Ces valeurs précoloniales sont présentées comme constituant, ainsi, les valeurs traditionnelles, authentiques, rwandaises, celles partagées par tous les Rwandais. Les principales valeurs transmises sont : unité, patriotisme, altruisme, intégrité, responsabilité, volontariat, humilité. (NIC, 2012 : 13) Rappelons aussi, comme déjà indiqué, qu’*Itorero* est une institution de cette période précoloniale qui a été actualisée au contexte et aux besoins du Rwanda actuel.

Si la première fonction d’*Itorero* en est une de transmission des valeurs, la deuxième est celle d’informer la population des programmes nationaux en matière de développement et susciter leur participation à leur réalisation. L’accent est mis sur la capacité des Rwandais à faire advenir eux-mêmes ce développement. Ainsi, *Itorero*, qui est obligatoire pour les 18-35 ans et volontaire pour les autres tranches de la population, a deux composantes : le programme de formation susmentionné et un programme de service national (*Urugurero*). Le service national est :

[...] phase de formation des Intores qui se caractérise par les actes de volontariat assignés aux Intores de servir le pays par l’accomplissement des activités revêtant un intérêt général pour les Rwandais. (Journal officiel n° 29, 2013 : 32-33)

C’est par l’entremise de ce service national que le lien est notamment établi avec l’agenda et les programmes de développement du pays puisque ces activités participent à la réalisation de la Vision 2020. En outre, il faut aussi noter une distinction mentionnée entre ces deux composantes du programme :

*The training component (Gutozwa) of ITORERO is unique to Rwanda because it is based on our traditional **norms** and **values** but the Urugerero [national*

service] component has similarities with models being implemented by other countries. (NIC, 2012 : 8) [Nous soulignons]

Dans la mesure où la formation consiste en un retour aux valeurs précoloniales et une transmission de celles-ci, il importe donc que ce soit une composante propre au Rwanda. On remarque ici qu'il ne s'agit plus uniquement de valeurs mais de normes également.

Via cette double transmission au cœur la mission d'*Itorero*, transmission des valeurs communes et promotion de leur respect tout comme celle du bénévolat, l'objectif général est d'habiliter les participants à jouer une part active dans le développement de leurs communautés tout en acquérant expérience, connaissances et compétences pratiques nécessaires pour l'emploi et une citoyenneté active. Le programme vise aussi à contribuer à la réalisation des priorités nationales. (NIC, 2012 : 13-14). Certains des objectifs plus spécifiques méritent d'être notés :

To promote patriotic values, national unity and reconciliation and eradicate genocide ideology through shared experiences.

To enable the Rwandans to appreciate the positive attitudes and merits of individual and collective involvement in national development programs.

*To create a National cadre-ship of **disciplined** Rwandans especially youths and to develop leadership qualities, personal improvement and attitudes. (NIC, 2012 : 14) (Nous soulignons)*

Une population mobilisée, unie autour des valeurs positives communes à leur culture rwandaise et donc d'une identité rwandaise, confiante en ses capacités à résoudre ses problèmes et habilitée via cette citoyenneté agissante à faire advenir le développement du pays. Ainsi, pour les acteurs, former et informer la population et stimuler sa participation viennet renforcer l' « appropriation » également à son niveau.

5.4.2. Participation : un espace contesté

Pour les acteurs, la mobilisation de la population n'est qu'une dimension de cette « appropriation » par la population, qui ne peut devenir effective que s'il existe des

mécanismes permettant concrètement la participation de cette population. Dans cette perspective, la politique et le programme de décentralisation sont présentés comme un des mécanismes visant à favoriser cette participation en maintenant effectif le lien leadership-politiques-population. « Rapprocher les dirigeants et les ressources de la population », tel est l'objectif de cette décentralisation. Si celle-ci cherche à assurer une prestation des services à la base, elle vise aussi, selon les acteurs, à permettre une participation de la population à la prise de décision quant aux questions la concernant, autant au niveau de l'initiation, de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi. Certains des objectifs stratégiques de la politique de décentralisation sont :

*(i) To enhance and sustain citizens' **participation** in initiating, making, implementing, monitoring and evaluating decisions and plans that affect them by transferring power, authority and resources from central to local government and lower levels, and ensuring that all levels have adequate capacities and motivations to promote genuine participation.*

*(ii) To promote and entrench a culture of **accountability and transparency** in governance and service delivery by strengthening national and local accountability mechanisms to make them more relevant, credible, conducive, supportive/attractive to all citizens, leaders and non state entities.*

*(v) To **consolidate national unity and identity (ubunyarwanda)** by fostering, enhancing and sustaining the spirit of reconciliation, social cohesion and common belonging as a nation hence ensuring lasting peace and security as well as community of purpose for sustainable national development.*

(vi) To build and consolidate volunteerism, community work and self-reliance based on cultural and other values of collective responsibility, personal worth and productive involvement. (Republic of Rwanda, 2012 : 24-25) [en gras dans le texte]

Bref, dans sa visée participative, la décentralisation vise à renforcer les pouvoirs mais aussi les capacités politiques de la population afin de lui permettre de prendre part activement aux décisions concernant la destinée du pays et la leur donc. Mais elle reste aussi un moyen de poursuite de cette mobilisation pour le renforcement de l'unité nationale et la contribution au développement du pays. Les acteurs notent dans leur récit que cette participation se matérialise, notamment, dans le choix par la population de leurs leaders locaux. Avant la décentralisation, les maires étaient nommés par l'administration centrale. L'ajout aux comités

exécutifs locaux, d'organes politiques et législatifs, les Conseils au sein desquels la population peut siéger est également mentionnée.

La participation de la population est, pour les acteurs, également garantie par certains principes de la Constitution. Ils en citent trois. La représentativité et l'inclusion des groupes minoritaires et vulnérables (femmes, jeunes, handicapés) dans les instances de décision au niveau national et local est assurée par un pourcentage de sièges qui leur sont attribués. La constitution prévoit aussi le partage du pouvoir, le parti majoritaire ne pouvant, notamment, former plus de cinquante pourcent du cabinet. Le principe d'éducation pour tous est aussi mentionné comme encourageant la participation de la population via le changement de mentalités qu'il engendre auprès d'une population qui, dorénavant a accès à un secteur auparavant réservé à peu. Pour les acteurs, quand la population sent que le système en place répond à ses besoins, elle tend à faire sienne ses politiques et prend une part active à leur matérialisation. Aussi l'institution d'un *Dialogue national* annuel, forum d'échange direct entre la population et les décideurs, est identifiée comme une possibilité directe de participation de la population. Ces différents mécanismes et principes de mobilisation et de participation de la population sont ainsi présentés comme favorisant une « appropriation » par la population en ce qu'ils lui permettent de prendre part à la conduite des affaires nationales.

Si comme mentionné, en début de chapitre, ce qui nous aura marqué est un récit unique plutôt que des récits de l'« appropriation », quelques acteurs se sont positionnés différemment, tous sur une même dimension, celle de l'« appropriation » par la population. Ce groupe de répondants surtout issus de la communauté internationale du développement mais aussi constitués de quelques observateurs rwandais questionne cette « appropriation » par la population qui, pour eux, reste encore à matérialiser. S'ils reconnaissent tous une forte « appropriation » par le gouvernement central, dans le fait d'avoir une vision et des priorités clairement établies et une réelle volonté et détermination à avoir la maîtrise de son processus de développement, ils indiquent que l'« appropriation » par la population reste un chemin à parcourir. Trois limites à cette « appropriation » par la population sont mentionnées. Pour eux, la décentralisation met l'accent sur la prestation des services à la base plutôt que sur la participation de la population.

Les mécanismes ont été mis en place pour consulter la population, pour voir quelles sont les priorités de la population. [...] Ces mécanismes sont en place mais ne fonctionnent pas comme ils devraient. [...] Parfois la première fois que la population entend parler de ces politiques, c'est au niveau de la mise en œuvre. (Martin, Kigali, 12.08.13)

Si les acteurs reconnaissent, certes, ce rapprochement des décideurs de la population permise par la décentralisation, ils soulignent la limite des mécanismes mis en place pour saisir les besoins et les priorités de la population. Tel qu'antérieurement mentionné, les répondants font référence, notamment, à une déconnexion entre le Parlement, les Conseils consultatifs (parlements locaux) et la population. La faiblesse de la société civile et sa précarité est également indiquée comme posant une limite à cette participation de la population. Sa précarité limite ses possibilités à développer ses capacités de plaidoyer et donc à s'organiser collectivement pour influencer sur les politiques. Le contexte spécifique du Rwanda est aussi relevé alors que les acteurs soulignent que le gouvernement tend à voir la société civile comme partenaire dans la prestation de service que comme acteur politique ce qui contraint sa capacité à exercer son rôle de chien de garde et de plaidoyer. Plus fondamentalement, ce qui est remis en question par ces acteurs est l'absence d'espaces de débat contradictoire, de lieux où il est possible d'interroger les politiques mises en place, de les remettre en question. En ce sens, ils posent la question de la nature de cette participation de la population et donc de l'« appropriation » de celle-ci quant il y a absence de débat politique. Pour eux, le dialogue entre le gouvernement et les acteurs à la base dont la population reste à construire, à travers notamment cette possibilité de remise en question des politiques et une consultation de cette population en amont de la prise de décision. La participation de la population est plutôt notée à l'étape de la mise en œuvre des programmes. Si ces acteurs reconnaissent la mise en place et l'existence de ces mécanismes visant à permettre la participation de la population et donc une « appropriation » à son niveau, c'est leur fonctionnement qui est questionné.

5.4.3. Construire l'unité nationale

Cette mobilisation et cette participation de la population sont présentées par les acteurs comme voulant s'assurer d'une « appropriation » également par la population. On peut ici revenir à la compréhension de l'« appropriation » qui se dégage de ce récit. Si le premier vecteur de la

planification porte principalement sur une reconstruction des capacités instrumentales de l'État, renforcer ses capacités administratives, assurer sa performance socioéconomique et politique à travers l'élaboration de stratégies de développement, et ce, dans le contexte de la dépendance à l'aide, le deuxième vecteur de la mobilisation-participation de la population nous amène sur le terrain de l'édification de la nation. En effet, la reconstruction de la cohésion sociale, de l'unité nationale est le pilier majeur de cette mobilisation-participation même si un lien est établi avec l'agenda de développement donc le premier vecteur.

Si cette mobilisation-participation de la population est identifiée dans le récit des acteurs comme témoignant de la façon dont le pays s'est « approprié » ces processus de développement, elle est directement mise en lien avec le contexte post-génocide du Rwanda et l'impératif de reconstruction de la cohésion sociale et de l'unité sociale, base nécessaire pour envisager le développement du pays, pour matérialiser la Vision 2020. Les mécanismes identifiés par les acteurs pour assurer cette mobilisation, la CNUR et l'*Itorero* ont pour fonction première cette réédification de la nation par l'entremise de programme de sensibilisation et de formation destinés à promouvoir la réconciliation nationale et l'unité nationale.

Comme en témoigne le programme d'éducation civique d'*Itorero*, cet impératif de reconstruction de l'unité nationale est réalisé via l'élaboration d'un projet de réédification de la nation par l'entremise d'une promotion de valeurs culturelles communes. Cette reconstruction de l'unité nationale est vue comme exigeant une certaine transformation sociale puisque nécessitant la construction d'une nouvelle citoyenneté et d'un nouveau sujet. Un lien doit être établi ici entre cette exigence et la façon dont la question de l'unité nationale et sa destruction qui a menée au génocide est problématisée. Comme susmentionné, deux questions ont informé cette problématisation, à savoir si l'unité rwandaise a déjà été un fait dans l'histoire du pays et le cas échéant ce qui a contribué à sa destruction. Dans la mesure où il est établi que cette unité était un fait dans la période précoloniale, sa reconstruction passe par le rétablissement de ces éléments communs qui unissaient les Rwandais. La culture et les valeurs positives qui la constituent sont indiquées comme étant de ces éléments que tous les Rwandais partageaient. Le respect à nouveau de ces valeurs positives communes permettrait de rebâtir

cette unité. L'*Itorero* devient donc un outil de transmission de ces valeurs culturelles positives, de reconstruction donc de cette identité commune rwandaise fondée dans une culture et des valeurs partagées, une identité qui, en d'autres mots, transcende les appartenances et les divisions ethniques. Ces valeurs sont garantes de l'unicité (*oneness*) rwandaise. Il s'agit via cette retransmission de valeurs de redéfinir une communauté politique basée non pas sur des identités ethniques mais sur une identité 'culturelle' rwandaise, sur un être rwandais.

Mais cette volonté politique de retransmission des valeurs culturelles est aussi expliquée, par les acteurs et dans les documents de politiques, par le constat établi comme indiqué ci-dessus, d'une persistance d'un problème de 'mentalités', de mauvais comportements et de mauvaises pratiques, les mêmes qui ont conduit au génocide et qui perdurent dans l'après-génocide en dépit de tous les efforts de reconstruction. *Itorero* est donc créé pour :

to lead in helping to change the mindset of the people [...]. (Rucagu, 2012 : 10)

Ce changement de la mentalité des gens et donc celui des mauvais comportements et pratiques persistants passe par cette compréhension des valeurs et tabous de la société et par la retransmission de ces valeurs positives communes. Mais il est aussi rendu possible par, un des autres objectifs d'*Itorero* :

To enable the Rwandans to appreciate the positive attitudes and merits of individual and collective involvement in national development programs.
(Rucagu, 2012 : 10)

En effet, il faut se rappeler que si *Itorero* est créé pour contribuer à ce changement de mentalités, il vise aussi à travers cette approche à soutenir la mise en œuvre de la Vision 2020. (Rucagu, 2012 : 11) Ce changement de mentalité est, ainsi, accompli par la transmission, l'inculcation des valeurs et des interdits de la société mais aussi la canalisation du regard, de l'attention et des énergies vers un projet commun, ici celui du développement du pays. En ce sens, si ce programme vise à retransmettre des valeurs culturelles communes pour restaurer l'unité nationale et donc refonder une communauté politique basée sur une citoyenneté

rwandaise, c'est aussi la création de sujets-citoyens, le “*disciplined cadreship*” dont il est fait mention, qui partagent un projet commun, le développement de leurs communautés et du pays, et qui le mettent en œuvre via des principes partagés, ces « expériences, connaissances et compétences pratiques » transmises durant le programme d'*Itozero* et qui sont « nécessaire pour l'emploi et une citoyenneté active ». En effet, l'*Intore*, la personne diplômée du programme d'éducation civique, qui est comme l'indique le programme « une personne éduquée aux valeurs et tabous de la culture rwandaise et qui contribue à la promotion de leur respect » peut être vu comme un citoyen-sujet modèle dans son rôle de « catalyseur de changements positifs » mais aussi d'agent de régulation sociale, dans une certaine mesure, puisqu'il lui revient aussi de faire la promotion du respect de ces valeurs. Ainsi, si ces valeurs culturelles traditionnelles permettent de fonder et de transmettre/construire une identité commune rwandaise, elles forment aussi la base d'un impératif éthique, normatif qui oriente et donc cadre la façon dont la société devrait être et, partant, la façon d'agir correctement en son sein, ces bons comportements, pratiques, ... Ces valeurs traditionnelles prennent une dimension morale normative. D'ailleurs, on note, par exemple, que, par moment, il est fait référence autant à des valeurs qu'à des normes :

The training component (Gutozwa) of ITORERO is unique to Rwanda because it is based on our traditional norms and values (NIC, 2012 : 8)

Aussi, l'une des principales valeurs transmises, celle de l'unité est ainsi définie :

Unity-The state of being joined together to form one unit. A genuine vehicle of "the same wisdom, the same vision of the world, and the perception of political life". (NIC, 2012 : 13)

On rappellera que l'objectif d'*Itozero* est de contribuer au changement de mentalités pour contrer les mauvais comportements et pratiques qui ont, notamment, menés au génocide. Ce changement se réalise par non seulement la transmission de valeurs communes, valeurs positives et interdits de la société, des valeurs qui, comme noté ci-dessus, renferment une même vision du monde mais aussi la participation à la matérialisation d'un projet commun sur la base de préceptes communs. Ce changement de mentalité via la formation et le service

national est une rééducation quant au bon comportement et aux bonnes pratiques qui devraient caractérisés le citoyen rwandais modèle.

La participation de la population mentionnée par les acteurs comme autre élément témoignant de l'« appropriation » doit également être lue dans la lignée de ce même projet d'édification d'une nation. On peut ici revenir au programme de décentralisation identifié comme un de mécanismes mis en place pour rendre cette participation effective via le rapprochement des ressources et des décideurs qu'elle permet. Si l'un de ses objectifs mentionnés dans la politique de décentralisation est de soutenir la participation de la population dans les décisions et les plans qui la concernent, un autre des objectifs stratégiques est :

To consolidate national unity and identity (ubunyarwanda) [being Rwandan] by fostering, enhancing and sustaining the spirit of reconciliation, social cohesion and common belonging as a nation hence ensuring lasting peace and security as well as community of purpose for sustainable national development.
(Republic of Rwanda, 2012 : 25) (en gras dans l'original)

Cette participation de la population doit donc aussi se voir comme étant celle de prendre part à ce renforcement et ce soutien de l'esprit de réconciliation, de cohésion sociale et d'appartenance commune à une nation, une participation qui assure la formation d'une communauté d'objectifs. Elle est donc une inclusion et une stimulation d'un engagement dans ce projet d'édification nationale qui n'est viable que si les gens y prennent part et le font leur. En ce sens, la décentralisation représente également un outil au service de ce projet dans la mesure où elle permet sa circulation et sa réalisation à la base, aux plus petits échelons de la société.

Dans cette perspective, l'« appropriation » devient donc la mise en œuvre d'un projet nationaliste visant l'édification de la nation et l'inclusion de la population à ce projet. Comme souligne Calhoun (1997), le nationalisme a trois dimensions. Il est un discours dans sa production d'une compréhension et d'une rhétorique culturelles qui amène les gens à penser et à cadrer leurs aspirations en termes de cette idée d'une nation et d'une identité nationale. Il est un projet prenant la forme notamment de politiques étatiques via lesquelles des acteurs

promouvent les intérêts de collectivités que ceux-ci saisissent comme une nation, souvent visant, notamment, une participation accrue à l'État existant, l'autonomie nationale, l'indépendance, l'autodétermination. Il est une évaluation, dimension qui lui confère un statut d'impératif éthique, par exemple, le fait que les membres de la nation doivent se conformer à ces valeurs morales. (Calhoun, 1997 : 6) C'est dans cette dimension de l'« appropriation » comme édification de la nation qu'il devient possible de mettre en lien les autres éléments de l'« appropriation » discutés précédemment, qui ressortent du récit des acteurs et de mettre en perspective le fondement du récit dans la culture et les valeurs culturelles et la multidimensionnalité et multifonctionnalité que celles-ci acquièrent.

5.5. Synthèse

Le fondement du récit et de l'« appropriation » dans la culture et les valeurs culturelles tout en les ontologisant forme la base de ce projet d'édification d'une nation en ce qu'elle permet de lui donner une base incontestable parce que formée à partir de ce qui est, de ce qui est commun donc partagé par tous, d'une essence rwandaise. Cette base commune donc incontestable permet à la fois de se définir, de se définir en opposition à l'autre, de définir un projet commun. C'est en ce sens que cette base commune, ces valeurs, deviennent également la fondation d'un agenda, un agenda basé sur l'édification d'une nation, visant donc une autoréalisation. Cet agenda se met en œuvre et se matérialise via cette mobilisation-participation de la population. L'« appropriation » concerne donc cette autoréalisation nationale et il devient, ainsi, nécessaire pour la saisir de comprendre ce projet et ce processus d'édification nationale en cours, d'appréhender ses dynamiques.

Il est ici possible de revenir aux nuances apportées à un récit unique sur la façon dont le Rwanda s'est approprié son processus de développement. Ces nuances portent toutes sur cette question de la mobilisation-participation de la population indiquant qu'elle n'est pas encore au rendez-vous et posant comme limite fondamentale à celle-ci l'absence d'un espace de débat, de débat contradictoire, de possibilité de remettre en question les politiques mises en place. On peut donc dire que ce vers quoi ce groupe d'acteurs pointe est la prétention hégémonique de ce projet en appelant à le déontologiser, c'est-à-dire à le poser non pas comme un projet naturel

voire universel dans le contexte rwandais mais fondé sur des choix et des décisions. C'est donc la possibilité de débattre de ces choix et de ces décisions ce qui exigerait de resituer ce projet dans sa dimension politique, de le réinscrire donc dans l'espace de la possible contestation. Si ces nuances sont aussi mentionnées par des observateurs locaux, elles sont, de façon générale, relevées par les quelques acteurs issus de la communauté internationale du développement rencontrés. Paradoxalement, une des choses que les acteurs nationaux rwandais reprochent dans leur récit à la communauté internationale du développement est le fait que celle-ci masque la nature politique de l'aide et de la relation d'aide et des principes qui la sous-tendent telle l'« appropriation ». De même, les acteurs de la communauté internationale en questionnant l'absence d'un espace de débat contradictoire soulignent une dépolitisation des enjeux liés à l'« appropriation », sortant donc celle-ci de ses ornières technocratiques pour la lier aux dynamiques d'institution d'un certain ordre social. Ceci est, dès lors, une reconnaissance de leurs dimensions fondamentalement politiques.

CONCLUSION

Au point de départ de cette thèse se trouvait une volonté de saisir sans a priori l'appréhension des acteurs sociaux de ce principe de l'« appropriation » au cœur du nouveau discours international sur l'efficacité de l'aide au développement, et ce, à partir de leur « univers de vie ». Cette volonté partait d'un constat devenu curiosité intellectuelle. Si depuis les ajustements structurels, le discours du développement international semble renouveler ses objectifs et proposer de nouveaux cadres référentiels (des ajustements structurels à la réduction de la pauvreté à l'efficacité de l'aide tout en passant par le développement humain et les objectifs de développement pour le millénaire), son couvert consensuel garde sous silence la voix de ceux à qui ces politiques sont destinées. Également la dépolitisation des enjeux par laquelle procède l'approche technocratique et techniciste de ce discours donne à croire que ces cadres référentiels sont internalisés passivement par des acteurs dépourvus de toute agentivité et mis en œuvre sur un terrain vierge. Le consensus affiché exclut d'office l'interprétation et la signification que donnent les acteurs-destinataires aux éléments prescrits par ce discours alors que sa dépolitisation des enjeux masque l'interaction entre des facteurs et des relations, internes et externes. De ce constat émerge une question : quelle interprétation, quel sens, les acteurs-destinataires de ses politiques donnent à ces éléments qui pénètrent leur univers de vie, leur contexte. S'il est un des éléments de ce discours pour lequel cette question est pertinente c'est bien celui de l'« appropriation » mis de l'avant par la *Déclaration de Paris*. En effet, cette nouvelle centralité de l'« appropriation » semblerait indiquer une reconnaissance de cet effacement de la voix des PED et une volonté de restituer aux acteurs des PED leur agentivité et de saisir le développement dans son contexte de matérialisation. Or on note que le cadre proposé par la *Déclaration de Paris* en ancrant l'« appropriation » dans des préoccupations quant à une gestion efficiente de l'aide évite de la poser comme un enjeu lié aux choix et aux décisions quant au devenir d'un pays, à l'organisation et au fonctionnement de sa société, à l'institution donc d'un certain ordre social. En articulant cette « appropriation » autour d'un programme d'action basé sur une série de mesures techniques visant à renforcer cette gestion efficiente de l'aide, la *Déclaration de Paris* élude également le contexte dans lequel cette « appropriation » prend sens et forme et les relations et interactions qui la sous-tendent. De

plus, on remarque le flou définitionnel qui entoure ce principe dans la *Déclaration de Paris* et les acceptions différentes de celle-ci, et ce, en dépit de son usage généralisé et de sa mise en avant comme relevant du consensus. On note, comme déjà mentionné, au moins trois grandes acceptions, du modèle consensuel de la *Déclaration de Paris* à une « appropriation » appréhendée comme ‘*donorship*’ et encore en termes de souveraineté des PED.

Notant donc le flou définitionnel qui entoure cette question de l’« appropriation », les diverses acceptions de celle-ci ainsi que l’effacement du politique par lequel l’approche techniciste de la *Déclaration de Paris* procède, cette recherche s’est voulue de resituer cette question de l’« appropriation » dans un contexte précis et de le poser comme un enjeu. En l’abordant à partir d’un contexte spécifique, il s’agissait dans un premier temps de voir comment ce principe d’« appropriation » vient s’inscrire dans l’univers de vie des acteurs sociaux nationaux et, partant, de saisir le sens que ceux-là même à qui il est demandé de s’approprier, confère à cette idée. En d’autres termes, l’objectif était de dégager une compréhension de celle-ci ancrée dans les dynamiques historique, politique, socio-économique de leur société et donc informée par celles-ci. Dans un deuxième temps, en posant cette « appropriation » comme un enjeu portant sur les choix et les décisions quant au devenir des PED, reconnaissant, ainsi, sa dimension fondamentalement politique, cette thèse cherchait à mettre en lumière, à partir de cette compréhension contextuellement située des acteurs, ce qui est occulté, dès lors qu’il y a effacement du politique.

Si cette thèse se voulait de saisir sans a priori l’appréhension des acteurs sociaux nationaux de l’« appropriation », son point de départ restait la *Déclaration de Paris* et son cadre référentiel, stratégies de réduction de la pauvreté, principes et mécanismes de coordination et de gestion de l’aide, cadre qui a initialement guidé les entretiens de recherche. Or les acteurs sociaux ont plutôt évoqué une façon d’être et de faire rwandaise, une conception de ‘soi’ comme peuple et nation, conception qui a été le point de départ de leur récit, son fil conducteur, son point d’ancrage et d’articulation, sa boucle. Ils ont d’emblée sorti cette question de l’« appropriation » du cadre de la *Déclaration de Paris* pour l’ancrer dans le contexte rwandais et en parler à partir de celui-ci signifiant ainsi que le *lieu d’énonciation* est au départ de l’« appropriation » que celle-ci doit se dire, se penser, se déployer à partir de la spécificité

du Rwanda, à partir de sa trajectoire comme peuple et pays. Ils ont exprimé une « appropriation » qui n'est pas uniquement « maîtrise par les pays de leurs stratégies de développement et de la coordination de l'aide au développement » mais qui est, avant tout, conception de 'soi' et projet nationaliste, autoréalisation qui exige de parler de sa propre voix et de forger sa propre voie. Ils ont, ainsi, mis en exergue une série de questions qui sous-tendent ce principe : 'qui parle' pour 'dire quoi', 'faire quoi' et 'comment' articulant donc cette « appropriation » comme s'agissant de préserver un privilège de l'énonciation, c'est-à-dire un pouvoir de nommer et de définir, de tracer de façon autonome sa destinée. En ce sens, la culture et son ontologisation deviennent des outils permettant à la fois d'affirmer et de revendiquer ce privilège de l'énonciation. Si les répondants ont, certes, parlé de stratégies de réduction de la pauvreté, de coordination de l'aide au développement, c'est n'est ni comme point de départ ni comme fin en soi ni même comme fondement de cette « appropriation » mais dans leur inscription dans ce projet national, à la fois comme obstacles à ce projet, dans le contexte de la dépendance à l'aide et ses prescriptions contraignantes, et comme outils à mettre au service de la réalisation de ce projet en dépit des leurs contraintes inhérentes, et ce, dans l'optique d'un 'pragmatisme radical'. Ils ont donc fait ressortir, dans ce contexte de dépendance à l'aide, une « appropriation » contrainte par les prescriptions de l'agenda international du développement qui viennent limiter voire verrouiller leur espace décisionnel quant à la définition et à la mise en œuvre de ce projet national. Dans ce contexte de dépendance à l'aide, c'est une « appropriation » comme lutte pour non seulement accroître leur marge de manœuvre et en finalité reconquérir cet espace décisionnel mais aussi réduire voire éliminer cette dépendance à l'aide, seule garantie d'une réelle « appropriation ». Les acteurs sociaux ont discuté d'une « appropriation » qui passe également par la mobilisation et la participation de la population, une mobilisation et participation qui dans le contexte du Rwanda post-génocide s'inscrit dans cette question de la définition d'une identité, d'une communauté politique, défi qui traverse l'histoire du Rwanda tel que retracé dans la mise en contexte. C'est une « appropriation » qui aborde la relation de l'État à sa société.

À travers leur récit, les acteurs sociaux ont ancré l'« appropriation » dans l'esquisse d'un projet national, dans une autoréalisation se situant à la croisée de la consolidation de l'État et de l'édification de la nation, et ce, dans le contexte du Rwanda post-génocide et dépendant de

l'aide. Si certes, les questions de gestion efficiente de l'aide et d'efficacité ont également été posées par les acteurs, c'est dans le cadre d'une saisie plus large de l' « appropriation » qui englobe tout un projet national de société dont l'aide au développement et le développement socio-économique ne constituent qu'une seule partie.

Comment donc réconcilier, d'une part, un agenda préoccupé par l'utilisation efficiente de l'aide au développement et par la mise en œuvre d'une conception précise du développement telle que véhiculée par les stratégies de réduction de la pauvreté qui d'ailleurs constituent l'indicateur d'« appropriation » et, d'autre part, des considérations qui vont bien au-delà de la question de l'efficacité de l'aide au développement? Le récit des acteurs sociaux donne effectivement à voir une « appropriation » qui pose des questions de souveraineté, d'autosuffisance, d'autodétermination, de légitimité, de cohésion sociale, de sécurité intérieure, de contrôle national, une « appropriation » qui met à nu les relations de pouvoir qui sous-tendent ces questions. Autant de questions qui se trouvent éclipsées dès lors que l'« appropriation » est saisie dans un vide contextuel comme principe devant être mis en œuvre sur un terrain vierge par des acteurs censés être mus par une même vision des choses, une même volonté, des visées identiques. Si le récit de ces acteurs sociaux témoigne qu'il en est autrement, quelle place donc pour ces appréhensions locales dans ces grands cadres de références édictés par le discours international du développement. Ces questions peuvent être posées autrement. Si cette centralité de l'« appropriation » se voulait exprimer une volonté réelle de redonner voix au chapitre aux PED, c'est-à-dire de déverrouiller leur espace décisionnel afin que l'initiative, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement leur reviennent, comment élaborer une politique d'« appropriation » qui soit à la hauteur de ce défi. En d'autres termes, comment refonder cette question de l'« appropriation » dans sa dimension politique. Si la réponse à ces questions dépasse le cadre de cette thèse, les résultats de recherche qui en découlent amènent néanmoins à les poser. Ces résultats mettent en lumière une tension qui à premier abord pourrait faire penser à des préoccupations et des motivations distinctes, d'une part cette gestion efficiente de l'aide au développement et d'autre part l'institution d'un ordre social alors que finalement il s'agit dans les deux cas d'une volonté d'instituer un ordre social, de façonner le fonctionnement et l'organisation de sociétés. La tension se situe donc au niveau des conceptions quant à la façon

de faire, au niveau des choix et des décisions quant à cette institution, qui parfois se rencontrent, parfois divergent. Émerge donc de cette recherche le fait que l'effacement du politique par lequel procède la conception techniciste de l'« appropriation » proposée par la *Déclaration de Paris* masque une « appropriation » qui en réalité est un espace contesté.

Cette recherche s'inscrit dans une littérature qui cherche à saisir ce principe de l'« appropriation » au cœur du nouveau discours international sur l'efficacité de l'aide, et ce, à partir d'une perspective-pays. Dans le contexte de cette centralité de l'« appropriation » dans le discours international du développement, cette littérature s'intéresse de façon générale aux stratégies de négociation adoptées par les pays dans leur relation avec les bailleurs, quant à la définition de leurs politiques; à l'évolution de la relation bailleurs-gouvernement; à la détermination s'il y a « appropriation » ou non par les PED de leurs processus de développement. Si la présente étude partage avec ces autres recherches une remise en question de cette dépolitisation des enjeux qu'opère la *Déclaration de Paris* en abordant l'« appropriation » exclusivement en termes de procédures de gestion de l'aide et en proposant un modèle unique quant à l'atteinte de cette « appropriation » et cette efficacité de l'aide, elle se positionne en amont. En resoumettant le consensus affiché par la *Déclaration de Paris* quant à l'« appropriation » à l'épreuve du terrain et en offrant une description dense (*'thick-description'*) de la saisie des acteurs sociaux nationaux de cette « appropriation », elle permet de mettre en lumière ce qui est occulté dans cet effacement du politique. Elle éclaire que le sens même de cette « appropriation » est un espace contesté et qui ne peut être saisi qu'à l'aune du contexte dans lequel elle se déploie. En ce sens, elle démontre qu'avant même d'analyser s'il y a « appropriation » ou pas par les PED ou d'étudier sa mise en œuvre dans l'une ou l'autre de ses dimensions, il importe d'abord d'interroger le sens qu'en donne les diverses parties prenantes et au premier titre, les pays au nom de qui cette « appropriation » est promue.

Cette étude vient également dialoguer avec une littérature plus large qui décortique cette nouvelle centralité de l'« appropriation » dans le discours international du développement. Si cette littérature interprète cette centralité tantôt comme étant une avancée positive dans la relation bailleurs-gouvernements, une volonté d'établir un réel partenariat autour d'objectif

commun, tantôt comme une volonté de ‘conduite des conduites’, une façon de générer l’adhésion et le consentement à des objectifs de développement précis alors que d’autres bien que reconnaissant cette volonté y voient la possibilité pour les PED de s’en saisir comme outil de résistance pour réaffirmer leur souveraineté. Cette thèse dialogue avec cette littérature en permettant de nuancer à partir d’une étude de cas précise ces différentes positions. Elle fait ressortir qu’en réalité dans le cas du Rwanda, cette « appropriation » se trouve à mi-chemin entre ces diverses positions. S’il y a effectivement adhésion et consentement dans cette mise en place des stratégies de réduction de la pauvreté notamment, c’est une adhésion qui est, partiellement, partage de perspective quant à certaines de ces normes dominantes de l’agenda international du développement. Cette adhésion est aussi stratégique dans la mesure où, comme le souligne certains répondants, elle relève d’un pragmatisme radical qui tout en consentant à la mise en place de réformes spécifiques qui divergent parfois de l’agenda endogène ne perd pas tout autant celui-ci de vue. Mais cette « appropriation » est aussi outil de résistance que les acteurs mobilisent face aux prescriptions des bailleurs de fonds.

Cette recherche vient contribuer à la saisie de l’« appropriation » en complexifiant celle-ci par sa réinscription « dans la complexité du social, et la divergence des intérêts, des conceptions, des stratégies ou des logiques des divers « partenaires » (ou « adversaires ») que met en rapport le développement » (Olivier de Sardan, 1995 : 23). Il reste, toutefois, qu’elle trace à grands traits des questions, des enjeux qui mériteraient d’être pris en compte dans une saisie plus complexifiée de cette « appropriation », saisie qui permettrait une conceptualisation de celle-ci nécessaire en amont de toute élaboration de cadres de référence ou politiques à cet effet. En ce sens, cette étude devrait être vue comme un premier ‘déblayage’ qui offre des chantiers devant être approfondis un à un et présente par conséquent plusieurs limites.

Limites de la recherche et avenues pour des recherches futures

Trois principales limites sont à souligner. D’abord, si le fait de se baser sur une étude de cas unique permet cette description dense et donc une saisie riche des dynamiques contextuelles qui informent l’appréhension des acteurs, il reste que cela limite les possibilités de généralisation quant aux fondements de l’« appropriation ». Ainsi, cette étude doit se lire

comme venant s'ajouter aux autres études de cas. Il s'agit donc de la lire en combinaison avec en complémentarité de ces autres études de cas, leur addition permettant de saisir comparativement les variations contextuelles et, progressivement, de dégager une saisie générale de cette « appropriation » empiriquement fondée.

Ensuite, la recherche tente d'appréhender la question de l'« appropriation » à un niveau macro c'est-à-dire à travers la perspective des acteurs sociaux, ceux donc situés au niveau de l'élaboration des politiques et de la prise de décision. Aussi la perspective des acteurs à la base, c'est-à-dire là où cette appropriation se vit au quotidien aurait également permis de nuancer voire complexifier davantage l'appréhension offerte. De même, un tableau plus complet exigerait une saisie qui allie cette perspective des acteurs à la mise en œuvre au quotidien de ces politiques, programmes, mécanismes censés faire advenir cette « appropriation ». Une telle ethnographie des dynamiques à la base et au quotidien permettrait notamment d'avoir une compréhension plus fine des dynamiques au cœur de ce projet national, entre autres les préoccupations de légitimité et de cohésion sociale donc de contrôle national et de pouvoir inhérentes à un tel projet et d'ainsi mieux cerner les tenants et les aboutissants de cette « appropriation ». Ainsi, en plus de cette saisie de la perspective des acteurs, le choix d'un projet ou d'un programme spécifique comme autre objet à partir duquel abordé cette saisie de l'« appropriation » aurait permis de contraster voire de nuancer le discours des acteurs.

De façon générale ce qui ressort de cette étude est l'impossibilité d'extraire les questions de développement de la trajectoire historique, sociopolitique et socio-économique des pays concernés mais aussi celle du projet développementiste et des relations qui en découlent. En faisant ressortir que bien au-delà d'une « appropriation » qui est préoccupée par une gestion administrative et technique du développement social et économique des pays (Campbell, 2008), l'« appropriation » est saisie, dans le cas du Rwanda, comme une lutte destinée à se définir, à s'auto-réaliser comme pays et nation, elle pose le fait que finalement l'« appropriation » est mise en lien avec des questions qui n'ont rien de nouveau. Comme le note un des répondants :

C'est tout simplement la problématique de l'autodétermination des peuples qui continue à se poser et à se reposer et pour laquelle on a trouvé une façon moins politique et plus managériale de la dire en l'inscrivant dans le contexte de l'efficacité de l'aide. (Fabrice, Kigali, 30.07.2013)

Cette « appropriation » est donc inscrite, aux yeux des acteurs, dans la même lignée d'une liberté, d'une indépendance encore à conquérir puisque l'indépendance des pays déclarée dans les années 60 reste inachevée. (Léonard Rugwabiza, Kigali, 19.06.13) C'est en ce sens qu'il devient intéressant d'aborder le développement international moins comme un domaine mais plutôt comme un objet d'étude qui ouvre vers des processus sociaux plus généraux. (Olivier de Sardan, 1995 : 33), ici des questions plus fondamentales qui restent à l'ordre du jour.

Ce voyage au cœur du récit des acteurs sociaux nationaux au Rwanda met en lumière une « appropriation » qui est appréhendée bien au-delà de sa conception comme processus technique de gestion et d'autogestion du développement, véhiculée par le discours sur l'efficacité de l'aide. Cette « appropriation » est saisie comme une modalité d'autoréalisation et de constitution de l'identité d'un peuple et d'un pays. La mobilisation de ce qui est qualifié de valeurs culturelles positives, primordialement celle de la « dignité », sert, au niveau national, de fer de lance à ce projet et, au niveau international, d'arguments contre-hégémoniques face à des prescriptions de la communauté internationale du développement qui viennent selon les acteurs reposer la question de cette possible autodétermination. Par cette omniprésence de cet impératif d'« appropriation » dans le discours, le récit des acteurs met en exergue une « appropriation » qui est aussi un outil, instrumentalisé d'une part pour indiquer aux bailleurs non seulement le sérieux du gouvernement quant à cette prescription ceci contribuant à sa crédibilité de « bonne élève » du développement mais aussi son intention de se réappropriier cette prescription selon son propre agenda. D'autre part, cette « appropriation » est aussi un outil dans sa mobilisation aux fins de la gestion politique interne.

Bibliographie

- Aaltio, I. et Heilmann, P. (2009). « Case Study As a Methodological Approach. » *Encyclopedia of Case Study Research*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Abrahamsen, R. (2004), « The power of partnership in global governance, » dans *Third World Quarterly*, vol. 25, no. 8, pp. 1453-1467.
- Abrahamsen, R. (2000), *Disciplining democracy: development discourse and good governance in Africa*. London, Zed Books.
- Baaré, A., Shearer D. and P. Uvin (1999). *The Limits and Scope for the Use of Development Assistance Incentives and Disincentives for Influencing Conflict Situations*. Case Study: Rwanda. Paris. OECD.
- Bräutigam, D. (2000). *Aid dependence and governance*. Stockholm, Almquist & Wiksell Intl.
- Brown, S., ed. (2012) *Struggling for Effectiveness: CIDA and Canadian Foreign Aid*. Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Bruner, J. (1990). *Acts of Meaning*. Cambridge/London, Harvard University Press.
- Buiter, W. (2004). « Country Ownership: A Term Whose Time Has Gone. » <<http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/Session1aWillemBuiterCountryOwnership.pdf>> (Dernier accès 15 novembre 2012)
- Byanafashe, D. (2011). « Les sources de l'histoire du Rwanda » dans Byanafashe, D. et Rutayisire, P. (dirs.), *Histoire du Rwanda des origines à la fin du XXe siècle*, Huye, Université nationale du Rwanda, pp. 13-31.
- Calhoun, C. (1997). *Nationalism*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Campbell, B. (2010). « Bonne gouvernance, réformes institutionnelles et stratégies de réduction de la pauvreté : sur quel agenda de développement? » dans *Gouvernance et appropriation locale, Au-delà des modèles importés*, sous la dir. de Jacques Fisette et Marc Raffinot, Ottawa, Presse de l'Université d'Ottawa, pp. 35-56.
- _____ (2008). « Savoirs et politiques de développement : Séminaire débat en deux-tables rondes » Les questions émergentes – Présentation de la thématique, 19 juin 2008, GEMDEV, 2008. <<http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/BCampbell - Intervention GEMDEV - 19 juin 2008.pdf>> (Dernier accès 20 décembre 2014)
- _____ (2001). « La bonne gouvernance, une notion éminemment politique » dans *Les non-dits de la bonne gouvernance*, Karthala, Paris, pp. 119-149.

- Campbell, B. et Hatcher, P. (2004). « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale? » dans *Tiers-Monde*, 2004, Vol. 45, N° 179, pp. 665-687.
- Chossudovsky, M. (1996). « Economic Genocide in Rwanda » dans *Economic and Political Weekly*, vol. 31, no. 15, avril, pp. 938-941.
- Chrétien, J.-P. (1985). « Hutu et Tutsi au Rwanda et au Burundi » dans Amselle, J.-L. et M'Bokolo (dir.), *Au Cœur de l'ethnie. Ethnies, tribalisme et État en Afrique*, Paris, La Découverte, pp. 129-165.
- Cornia, A. et al. (1987). *L'ajustement à visage humain*. Oxford, Oxford University Press.
- Collins, L. (2011). « Unpacking Ownership at a Joint Sector Review » <http://aidconference.files.wordpress.com/2011/05/laura-collins.pdf> (Dernier accès, 20 décembre 2014).
- Cox, R. W. (1996). *Approaches to World Order*. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1981). « Social Forces, States and World Orders : Beyond International Relations Theory, » *Millenium : Journal of International Studies*, vol. 10, no. 2, pp. 126-155.
- Desforges A. (1999). « *Leave None to Tell the Story* »: *Genocide in Rwanda*. New York/Paris, Human Rights Watch-International Federation of Human Rights.
- Deslauriers, J.-P. et Kérésit, M. (1997). « Le devis de recherche qualitative » dans *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin éditeur.
- de Renzio, P., Whitfield, L., et Bergamaschi, I. (2008). *Reforming foreign aid practices: what country ownership is and what donors can do to support it*. Negotiating aid project briefing paper, Department of Politics and International Relations, University College Oxford, Oxford, UK.
- Eagleton, T. (1991). *Ideology. An Introduction*. London/New York, Verso.
- Escobar, A. (1995). *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton, Princeton University Press.
- Evans et al. (2006). *Independent Evaluation of Rwanda's Poverty Reduction Strategy 2002-2005 (PRSP I). Final Report*. ODI/IDS.
- Fisette, J. et Raffinot, M. (2010), *Gouvernance et appropriation locale du développement. Au-delà des modèles importés*. Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa.
- Foucault, M. (1991), 'Governmentality' dans Burchell, G., Gordon, C., Miller, P. (dirs.). *The Foucault Effect: Studies in governmentality*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 87-104.

- _____ (1980). *Power/Knowledge*. Brighton, Harvester.
- _____ (1976). « La fonction politique de l'intellectuel » dans *Dits et Écrits. Tome III*, no. 184.
- _____ (1972). « Les intellectuels et le pouvoir : Entretien de Michel Foucault avec Gilles Deleuze, » dans *Dits et Écrits. Tome II*, no. 106.
- Fraser, A. (2006). *Aid-Recipient Sovereignty in Global Governance*, Managing Aid Dependency Project.
- <<http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/Fraser%20Aid%20Recipient%20Sovereignty.pdf>> (Dernier accès 25 juillet 2012)
- Fraser, A. et Whitfield, L. (2008), *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*, Oxford, Global Economic Governance Programme, Working Paper 2008/42, July.
- Hajer, M. (1993). « Discourse Coalitions and the Institutionalisation of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain, » dans Fischer, F. et Forester, J. (Hrsg.) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham/London, Duke University Press, pp. 43-67.
- Hajer, M. (2006), Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning. In Margo van den Brink (Ed.): *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences*. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap (Nederlandse geografische studies, 344), pp. 65–74.
- Harrison, G. (2004). *The World Bank and Africa: The Construction of Governance States*, Oxford and New York, Routledge.
- Hausman, D. (2010). Interview with Tito Rutaremara. Interview Number S-7, Innovation for Successful Societies, Princeton University, www.princeton.edu/successfulsocieties (dernier accès le 24 juillet 2014).
- Hayman, R. (2006). *The Complexity of Aid: Government strategies, donor agendas and the coordination of development assistance in Rwanda 1994-2004*. PhD thesis. School of Social and Political Studies, University of Edinburgh.
- Helleiner, G. (2002). 'Local Ownership and Donor Performance Monitoring: New Aid Relationships in Tanzania?' *Journal of Human Development*, vol. 3, no. 2, pp. 251-261.
- Hintjens, H.M. (2008). Post-genocide Identity Politics in Rwanda. *Ethnicities*, vol. 8, no. 1, pp. 5-41
- Hoy, D. C., dir. (1989). *Michel Foucault : Lectures critiques*, traduit de l'anglais par J. Colson, Paris, Éditions universitaires.

- Hyden, G. (2008), 'After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power' in *Development Policy Review*, vol. 26, no 3, pp. 259-274.
- Johnson, J. H. et Wasty, S.S. (1993). *Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform*. Washington, DC: World Bank, Discussion Paper No. 199.
- Jyoni wa Karega, J. (2011). « Le Rwanda sous la 1^{ère} et la 2^{ème} République (1962-1994) » dans Byanafashe, D. et Rutayisire, P. (dirs.), *Histoire du Rwanda des origines à la fin du XXe siècle*, Huye, Université nationale du Rwanda, pp. 423-515.
- Kagame, A. (1972). *Un abrégé de l'ethno-histoire du Rwanda*. Butare, Éditions Universitaires du Rwanda.
- Karabayanga, T. et Kagabo, J. (1995). « Les réfugiés : de l'exil au retour armé », *Les Temps modernes*, Paris, juillet-août, n°583, pp. 63-90.
- Kimonyo, J.-P., Twagiramungu, N. et Kayumba, C. (2004). « Supporting the Post-Genocide Transition in Rwanda: The Role of the International Community », Clingendael Working Paper, Clingendael Institute, Allemagne.
- Klugman, J. (2002). *Recueil de référence pour les stratégies de lutte contre la pauvreté*, Washington, Banque mondiale.
- Kumar, K. et al. (1996). *Rebuilding Postwar Rwanda. The Role of the International Community*, Washington, USAID.
- Leandro, J.E., Schafer, H. et Frontini, G. (1999), « Towards a more effective conditionality: an operational framework, » *World Development*, vol. 27, no. 2, pp.285-299.
- Lilleker, G. D. (2003). « Interviewing the Political Elite: Navigating a Potential Minefield. » in *Politics*, Vol. 23, no. 3, pp. 207-214.
- Lemarchand, R. (1970). *Rwanda and Burundi*, London, Praeger Publishers.
- Long, N. (1994). « Du paradigme perdu au paradigme... retrouvé ? Pour une sociologie du développement orientée vers les acteurs. », *Bulletin de l'APAD* [En ligne] <http://apad.revues.org/2183> (Dernier accès le 9 octobre 2012).
- Long, N. and Long, A. (dirs.). (1992). *Battlefields of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*. London and New York : Routledge.
- Mamdani, M. (2001). *When Victims Become Killers. Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. Princeton, Princeton University Press.

- Marysse, S. et Reyntjens, F. (1997). *L'Afrique des grands lacs : Annuaire 1996-1997*, Paris/Montréal.
- Mbonimana, G. (2011). « Le Royaume du Rwanda des origines à 1900 » dans Byanafashe, D. et Rutayisire, P. (dirs.), *Histoire du Rwanda des origines à la fin du XXe siècle*, Huye, Université nationale du Rwanda, pp. 85-172.
- Meier, R. et Raffinot, M. (2005), « S'appropriier les politiques de développement : nouvelle mode ou vieille rengaine? Une analyse à partir des expériences du Burkina Faso et du Rwanda », *Revue Tiers Monde*, no 183, juillet, tome XLVI, pp. 625-650.
- Mignolo, W. (2000). *Local Histories/Global Designs: Coloniality, Subaltern Knowledges, and Border Thinking*. Princeton. Princeton University Press.
- Mitchell, D. (1995). « There's no such thing as culture : towards a reconceptualization of the idea of culture in geography, » *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 20, No. 1, pp. 102-116.
- Mgbako, C. (2005). « Ingando solidarity camps: Reconciliation and political indoctrination in post-genocide Rwanda. » *The Harvard Human Rights Journal*, 18, pp. 201-224.
- Morrissey, O. (1999), 'Political Economy Dimensions of Economic Policy Reform' in M. McGillivray and O. Morrissey (eds), pp. 83-102.
- Mosse, D. (2005). *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*. London, Pluto Press.
- Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. London/New York, Verso.
- _____ (2005). *On the political*. Abingdon/New York, Routledge.
- _____ (2010). « Politique et agonisme », *Rue Descartes*, 1n° 67, pp. 18-24.
- _____ (2008). *Hégémonie et stratégie socialiste; vers une démocratie radicale* (avec Ernesto Laclau, trad. Julien Abriel), Paris, Les Solitaires intempestifs.
- Mulinda, C. (2011). « Le Rwanda pendant la période de transition (juillet 1994 – septembre 2003) » dans Byanafashe, D. et Rutayisire, P. (dirs.), *Histoire du Rwanda des origines à la fin du XXe siècle*, Huye, Université nationale du Rwanda, pp. 587-692.
- Naudet, J.-D. (2003). « Réduire la dette ou réformer l'aide? » dans Cling, J.-P., Razafindrakoto, M. et Roubaud, F. (dirs.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica, pp. 239-259.
- Newbury, C. (1989). *The cohesion of oppression: Clientship and Ethnicity in Rwanda, 1860-1960*. New York. Columbia University Press.

- Nkundabagenzi, F. (1961). *Le Rwanda politique 1958-1960*. Bruxelles, CRISP.
- Ohno, I. (ed.) (2005). *True Ownership and Policy Autonomy: Managing Donors and Owning Policies*. Tokyo, Grips Development Forum.
- Olivier de Sardan, J.-P. (1995). *Anthropologie et développement : Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris, Karthala.
- Pirès, A.P. (1997). Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique. Dans J. Poupart, J.-P. Deslauriers, L.-H. Groulx, A. Laperrière, P. Mayer & A.P. Pirès, *La recherche qualitative : Enjeux épistémologiques et méthodologiques* (p.113-172). Boucherville : G. Morin.
- Prunier, G. (1993). « Éléments pour une histoire du Front Patriote Rwandais », *Politique Africaine* 5, pp. 121-138.
- _____ (1995). *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*. New York. Columbia University Press.
- Poupart, J. (2011) « Tradition de Chicago et interactionnisme : des méthodes qualitatives à la sociologie de la déviance », *Recherches qualitatives*, vol. 30, no. 1, pp. 178-199.
- Purdekova, A. (2011). « Political Projects of Unity in Divided Communities: Discourse and Performance of “Ubumwe” in Post-genocide Rwanda », D.Phil. thesis, University of Oxford.
- Raffinot, M. (2009), *Ownership : l'appropriation des politiques de développement, de la théorie à la mise en pratique*, Documents de travail DIAL, DT/2009-02.
- Reed C. W. (1996). “Exile, Reform and the Rise of the Rwandan Patriotic Front” in *The Journal of Modern African Studies*, Vol 34, No 3, September, pp. 479-501.
- Rennie, J.K. (1972). “The Precolonial Kingdom of Rwanda: A Reinterpretation.”, *Trans-african Journal of History*, Vol. 2, no 2, pp. 11-54.
- Reyntjens, F. (2006). « Les transitions politiques au Rwanda et au Burundi », dans Reyntjens, F. et Marysse. S. *L’Afrique des Grands Lacs : dix ans de transitions conflictuelles : annuaire 2005-2006*. Paris, Harmattan, pp. 3-23.
- Reyntjens, F. (2004). « Rwanda, ten years on : From genocide to dictatorship », *African Affairs*, vol. 103, no. 411, pp. 177-210.
- _____ (1998). « Évolution politique au Rwanda et au Burundi, 1997-1998. » dans Marysse, S. et Reyntjens, F. *L’Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1997-1998*. Paris, L’Harmattan, pp. 71-96.

- Rist, G. (1996). *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Rhani, Z. (2008). *Le culte de Ben Yeffou : sainteté, rituel et pouvoir au Maroc*. Thèse de doctorat. Université de Montréal.
- Rutayisire, P. (2011). « Le Rwanda sous la colonisation allemande et belge » dans Byanafashe, D. et Rutayisire, P. (dirs.), *Histoire du Rwanda des origines à la fin du XXe siècle*, Huye, Université nationale du Rwanda, pp. 173-422.
- Said, E. (2001). *Culture et Impérialisme*, Paris, Fayard.
- Scher, D. (2010), *An initiative of the National Academy of Public Administration, and the Woodrow Wilson School of Public and International Affairs and the Bobst Center for Peace and Justice, Princeton University*, Interview with Charles Munyaneza, Innovations for Successful Societies, Princeton University.
- Scherrer, C. (2001). *Genocide and Crisis in Central Africa: Conflict Roots, Mass Violence, and Regional War*. Westport-Connecticut & London, Praeger.
- Schmidt, A. (2011). « Ownership for the taking? Strategies for taking ownership in Rwanda », 4th European Conference on African Studies, Uppsala, Sweden.
- Schwartz, P., Yanow, D., et Freitas, M.-J. (2009). “Case Study Research in Political Science,” Dans Mills, A., Durepos, G. et Wiebe, E. (dirs.), *Encyclopedia of Case Study Research: Volume One*, London, Sage, pp. 108-113.
- Sellström, T. et Wohlgemuth, L. (1997). *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Study 1. Historical Perspective: Some Explanatory Factors*. Uppsala, Sweden, Nordic Africa Institute.
- Straus, S. (2004). “How many perpetrators were there in the Rwandan genocide? An estimate” *Journal of Genocide Research*, Vol. 6, no 1, pp. 85-98.
- Swedland, H. (2011). “From Donorship to Ownership? Evolving Donor-Government Relationships in Rwanda”. *Political Science - Dissertations*. Paper 105. http://surface.syr.edu/psc_etd/105
- Terry, F. (2002). *Condemned to Repeat? The paradox of humanitarian action*. Ithaca and London, Cornell University Press.
- Thomson, S (2011). « Re-education for Reconciliation: Participant Observations on *Ingando* » Dans Straus, S. et Waldorf, L. (dirs.), *Reconstructing Rwanda: State Building and Human Rights after Mass Violence*, Madison, University of Wisconsin Press, pp. 331-339

- Tomlinson, B. (2011) AidWatch Canada Briefing Paper, *The Busan Partnership for Effective Development Cooperation: Foundations for development effectiveness?*, December 2011, p. 7.
- Uvin, P. (1998). *Aiding violence: The Development Enterprise in Rwanda*. Hartford, Kumarian Press.
- _____ (2001). ‘‘Difficult choices in the new post-conflict agenda: the international community in Rwanda after the genocide’’, *Third World Quarterly*, vol 22, no 2, pp.: 177-189.
- Vansina, J. (1962). *L'évolution du royaume Rwanda des origines à 1900*. Bruxelles, Arsom.
- Verdier, R., Decaux, E. et Chrétien, J.-P. (eds) (1995). *Rwanda. Un génocide du XXe siècle*, Paris, L'Harmattan.
- Wangwe, S. (2002). *The PRSP Process in Rwanda*, Economic Commission for Africa Second Meeting of the African Learning Group on the Poverty Reduction Strategy Papers, 18-21 November, Brussels, Belgium.
- Whitfield, L. (2009). *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford, Oxford University Press.
- Williams, D. (2006). « Ownership, Sovereignty and Global Governance. » Global Economic Governance Programme, Oxford.

Documents organismes internationaux et ONG :

- Amnesty International (1997). *Rwanda: Civilians trapped in armed conflict – « The dead can no longer be counted. »* London, Amnesty International–International Secretariat.
- _____ (2004). *Rwanda: The Enduring Legacy of the Genocide and War*, 6 April 2004. <<http://www.refworld.org/docid/4129fdd14.html>> (Dernier accès 15 juillet 2014)
- Banque mondiale (1999). *Proposition concernant un cadre de développement intégré*. Banque mondiale, Washington, Septembre.
- Banque mondiale (2000). *Partenaires dans la transformation du développement : nouvelles perspectives de l'élaboration de stratégies de réduction de la pauvreté maîtrisées par les pays*, mars 2000. < <https://www.imf.org/external/np/prsp/pdf/fra/prspbroc.pdf> > (Dernier accès 20 décembre 2014)
- CNUCED (2008). *Les pays les moins avancés. Rapport 2008*. Nations unies, New York et Genève.
- Fonds monétaire international (2014). *International Monetary Fund Factsheet. Allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)*, mars 2014.

<<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/pdf/hipcf.pdf>> (Dernier accès 22 décembre 2014)

International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) (1998). *Rwanda: Policy Framework Paper 1998/99-2000/2001*, Washington, IBRD.

Human Rights Watch/Arms Project (1995). *Rwanda/Zaire. Rearming with Impunity. International Support for the Perpetrators of the Rwandan Genocide*, Washington DC.

Human Rights Watch (1999). *Rwanda. Human Rights Development*.
<<http://www.hrw.org/legacy/wr2k/Africa-08.htm>> (Dernier accès 15 juillet 2014)

Human Rights Watch (2004). *D.R. Congo: War Crimes in Bukavu*. Human Rights Watch Briefing Paper, June 2004.

<https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/2004_DRCongo_WarCrimesinBukavu.pdf>
(Dernier accès 15 juillet 2014)

International Crisis Group (ICG) (2001). “*Consensual Democracy in Post-Genocide Rwanda*”. *Evaluating the March 2001 District Elections*, Nairobi/Brussels, ICG.

_____ (2002). *Fin de transition au Rwanda : Une libéralisation politique nécessaire*, Nairobi/Bruxelles, ICG.

Nations unies, Conseil économique et social (1994a). *Rapport sur la situation des droits de l’homme au Rwanda soumis par Mr R. Degni-Ségui, Rapporteur Spécial*, New York, 28 Juin.

_____ (1994b). *Troisième rapport sur la situation des droits de l’homme au Rwanda soumis par Mr R. Degni-Ségui, Rapporteur Spécial*, New York, 11 novembre.

_____ (1994c). Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolutions 935 (1994) on Rwanda, *Final Report*, Geneva, 25 November.

OCDE (1996), *Le rôle de la coopération pour le développement à l’aube du XXIe siècle*, Paris, OCDE. <<http://www.nssd.net/pdf/stcfr.pdf>> (Dernier accès 3 janvier 2014)

_____ (2005a). *Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement*, OCDE. <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>> (Dernier accès 3 janvier 2014)

_____ (2005b). *Harmonisation, alignement, résultats. Bilan des progrès accomplis, défis à surmonter et occasions à saisir*. Rapport préparé pour le Forum à haut niveau Renforcer ensemble l’efficacité de l’aide au développement, Paris, 28 février-2 mars 2005.

_____ (2008). *Programme d’action d’Accra*, OCDE.

<<http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>> (Dernier accès 3 janvier 2014)

_____ (2011a). *Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement*, OCDE.

<http://www.aideeffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_FR.pdf> (Dernier accès 3 janvier 2014)

_____ (2011b). *Efficacité de l'aide 2005-10. Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*. <<http://www.oecd.org/dataoecd/16/22/48815510.pdf>> (Dernier accès 3 janvier 2014)

Overseas Development Institute (ODI) (2001), *PRSP Institutionalisation Study: Final Report*, October. http://www.odi.org.uk/pppg/publications/papers_reports/spa/ch1prsp.pdf>

Programme des Nations unies pour le développement (1999). *Development Cooperation Report. Rwanda. Kigali, UNDP*.

Reality of Aid Network (2011). *Democratic Ownership and Development Effectiveness: Civil Society Perspectives on Progress since Paris*, Reality of Aid 2011 Report, October 2011. <www.realityofaid.org> (Dernier accès 3 janvier 2014)

Union européenne (2006). *Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée « Le consensus européen »*.

<http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_fr.pdf> (Dernier accès 3 janvier 2014)

World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development*, Washington, World Bank.

_____ (1992). *Governance and Development*, Washington, World Bank.

_____ (1998). *Republic of Rwanda. Country Assistance Strategy*. World Bank, Washington, March 17.

_____ (2007), *Results-based National Development Strategies: assessment and challenges ahead*, Washington DC.

<http://www.aideeffectiveness.org/media/k2/attachments/Results_basedNationalDevelopmentStrategies_December122007.pdf> (Dernier accès 3 janvier 2014)

Documents nationaux Rwanda

Government of Rwanda (1995). *Programme of National Reconciliation and Socio-Economic Rehabilitation*, Kigali, Republic of Rwanda.

- _____, International Monetary Fund and World Bank (1999). *Rwanda: Enhanced Structural Adjustment Facility Policy Framework Paper for 1998/2000 - 2001/02*. <<http://www.imf.org/external/NP/PFP/1999/Rwanda/Index.htm#II>> (Dernier accès 14 juillet 2014).
- _____. (2001). *Country Presentation: Rwanda*. Presented at the Third United Nations Conference on the Least Developed Countries, Brussels, 14-20 May 2001, United Nations.
- _____. (2002). *Stratégies de réduction de la pauvreté du Rwanda*, Kigali, MINECOFIN.
- _____. (2006). *Politique de l'aide du Rwanda*, Kigali, MINECOFIN.
- _____. (2008). *Economic Development and Poverty Reduction Strategy (2008-2012)*, Kigali, MINECOFIN.
- _____. (2013). *Economic Development and Poverty Reduction Strategy (2013-2018)*, Kigali, MINECOFIN.
- _____. (2014).
- Ministry of Finance (2010). *Donor Division of Labour in Rwanda*, Kigali, MINECOFIN.
- Ministry of Local Government (MINALOC) (2011). *Decentralisation Implementation Plan 2011-2015*, Kigali, MINALOC.
- National Itorero Commission (NIC) (2012). *Presentation of Itorero ry'Igihugu*, Kigali, NIC.
- National Institute of Statistics of Rwanda (NISR) (2008). *Rwanda in Statistics and Figures 2008*, Kigali, NISR.
- Republic of Rwanda (1996a). *Round Table Conference 1996. Medium-Term Development Policy Framework Document 1996-1998. Working Paper*, Kigali, Ministry of Planning.
- _____. (1996b). *Conférence de Table ronde 1996. Aide humanitaire et développement*, Kigali, Minagri-Minereso-Miniplan-Ministère du Travail et des Affaires Sociales.
- _____. (1999). *Report on the Reflection Meetings Held in the Office of the President of the Republic from May 1998 to March 1999*, Kigali, Office of the President of the Republic.
- _____. (2010). *7 Year Government Programme 2010-2017*, Kigali, Republic of Rwanda.
- _____. (2012). *Revised Decentralisation Policy (Revised)*, Kigali, Ministry of Local Government.

_____ (2013). *The Annual Economic Report. Fiscal Year 2012/2013*, Kigali, Ministry of Finance and Economic Planning.

République Rwandaise (1991), *Recensement général de la Population et de l'Habitat au 15 Août 1991*, Kigali, Service National du Recensement, Ministère du Plan.

République du Rwanda (2000). *Vision 2020 du Rwanda*, Kigali, République du Rwanda.

République du Rwanda (2003). *La Constitution de la République rwandaise*, Kigali, République du Rwanda.

Rucagu, B. (2012). *Itorero Ry'Igihugu Presentation*, Kigali, NIC.

Lois et autres textes

Accord de paix entre le gouvernement de la République du Rwanda et le Front patriotique rwandais, signé à Arusha le 4 août 1993, et ses protocoles et ententes, soit :

- *Accord de cessez-le-feu de N'sele du 29 mars 1991 entre le gouvernement de la République du Rwanda et le Front patriotique rwandais, tel qu'amendé à Gbadolite le 16 septembre 1991 et à Arusha le 12 juillet 1992.*
- *Protocole d'accord entre le gouvernement de la République du Rwanda et le Front patriotique rwandais relatif à L'État de droit*, signé le 18 août 1992 à Arusha.
- *Protocole d'accord entre le gouvernement de la République du Rwanda et le Front patriotique rwandais relatif au partage de pouvoir dans le cadre d'un gouvernement transitionnel à base élargie*, signé respectivement le 30 octobre 1992 et le 9 janvier 1993 à Arusha.
- *Protocole d'accord entre le gouvernement de la République du Rwanda et le Front patriotique rwandais relatif au rapatriement des réfugiés et la réinstallation des personnes déplacées*, signé à Arusha le 8 juin 1993.
- *Protocole d'accord entre le gouvernement de la République du Rwanda et le Front patriotique rwandais relatif à l'intégration des forces armées des deux parties*, signé à Arusha le 3 août 1993.
- *Protocole d'accord entre le gouvernement de la République du Rwanda et le Front patriotique rwandais portant sur les questions diverses et les dispositions finales*, signé à Arusha le 3 août 1993.

Front patriotique rwandais (FPR) (1994). *Déclaration du Front patriotique rwandais relative à la mise en places des institutions du 17 juillet 1994*, Kigali, FPR, 17 juillet.

FPR (2008). *Textes de base du Front patriotique rwandais*, Kigali, Front patriotique rwandais.

Journal officiel N° 29 du 22/07/2013. Loi N° 41/2013 du 16/6/2013 portant création de la Commission Nationale d'itorero et déterminant ses missions, son organisation et son fonctionnement, publiée au JO N° 29 du 22/07/2013.

Kagame 2012 *Speech by H.E. Paul Kagame, President of the Republic of Rwanda at the launch of the Judicial Year 2012-2013*, Parliament, 4 October 2012. <<http://www.presidency.gov.rw/speeches/718-speech-by-he-paul-kagame-president-of-the-republic-of-rwanda-at-the-launch-of-the-judicial-year-2012-2013>> (Dernier accès 19 décembre 2014)

Loi organique No 29/2005 du 31/12/2005 portant organisation des entités administratives de la République du Rwanda.

Loi n° 03/99 Portant Création de la Commission Pour l'Unité et la Réconciliation Nationales.

Loi n°23/99 du 24 décembre 1999 Portant Création de la Commission Chargée de l'Élaboration de la Constitution et de la Révision d'Autres Lois.

Loi n° 47/2001 du 18 décembre 2001 portant répression des crimes de discrimination et pratique du sectarisme.

Protocole d'accord entre les forces politiques FPR, MDR, PDC, PDI, PL, PSR et UDPR sur la mise en place des institutions nationales, 24 novembre 1994.

Annexe 1 : Liste des entrevues¹¹¹

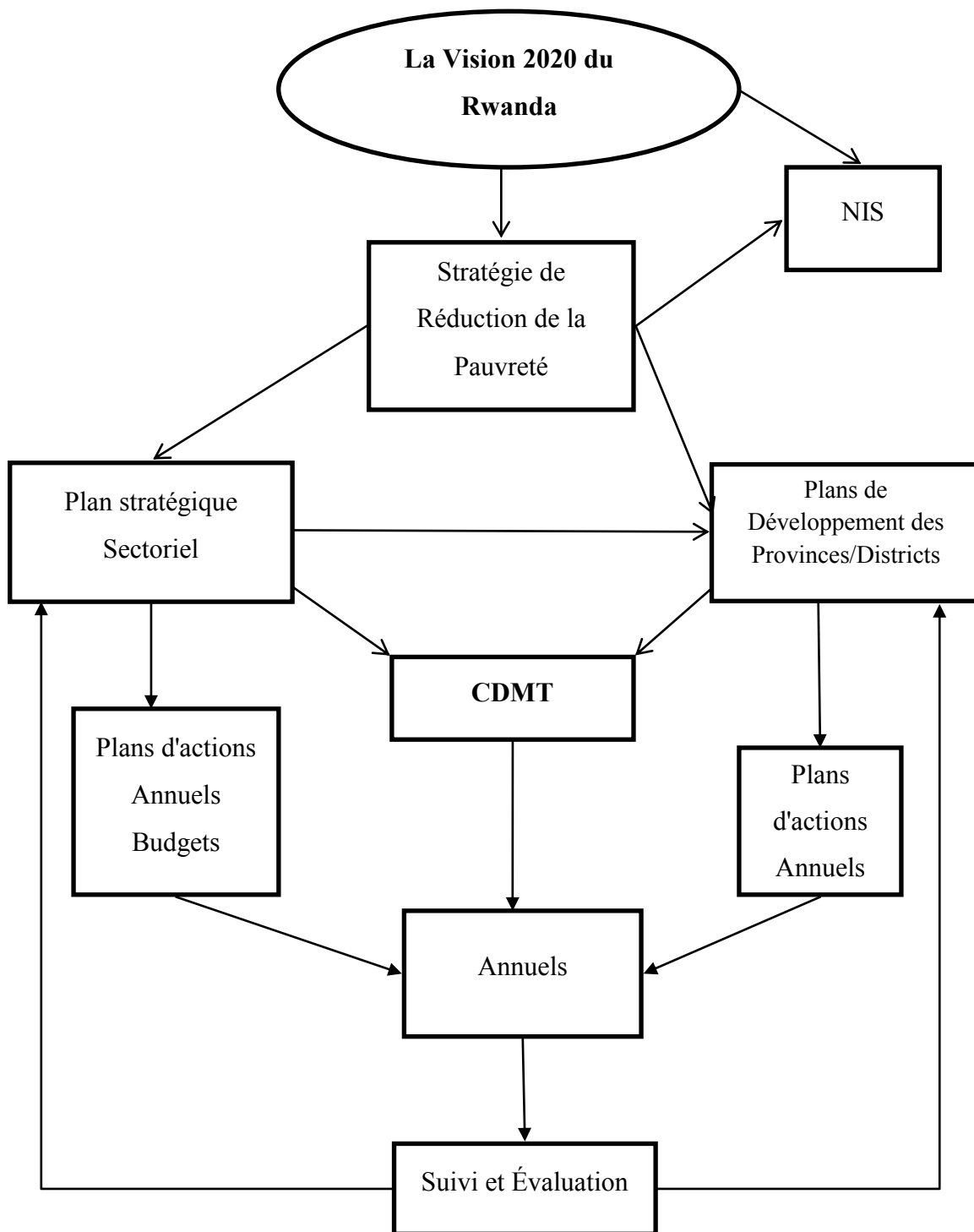
Nom & Fonction	Lieu & Date
BIRUTA Vincent , Ministre de l'Éducation	Kigali. 6.08.2013
BOSENIBAMWE Aimé , Gouverneur-Province Nord	Musanze. 24.07.13
Dieudonné (pseudonyme)	Kigali. 21.08.13
Fabrice (pseudonyme)	Kigali. 30.07.13
HABYARIMANA Jean Baptiste , Secrétaire Exécutif, Commission Nationale pour l'Unité et la Réconciliation	Kigali. 24.09.13
Haut fonctionnaire , Délégation Union européenne	Kigali. 23.09.13
INGABIRE Marie Immaculée , Présidente, Transparency International Rwanda	Kigali. 3.09.13
KABERA Godfrey , Research Expert, Ministère des Finances	Kigali. 30.09.13
KAREKEZI Thadée , Rwanda Development Organisation	Kigali. 27.09.13
KAYISIRE Callixte , Conseiller principal, Ministère de l'Éducation	Kigali. 1.08.2013
KAYUMBA Bernard , Maire, District de Karongi (Province de l'Ouest)	Kigali. 21.08.2013
KANZAYIRE Bernadette , Ombudsman adjointe	Kigali. 25.09.13
LOOTSMA Auke , Directeur de pays, PNUD	Kigali. 1.09.13

¹¹¹ Les fonctions mentionnées sont celles occupées par les personnes au moment de l'entretiem

MAKUZA Bernard , Vice-président du Sénat, Sénat du Rwanda	Kigali. 11.09.13 Kigali. 23.09.13
Martin (pseudonyme)	Kigali. 12.08.13
MOLANDER Joakim , Chef, Agence suédoise de coopération internationale au développement	Kigali. 19.09.13
MUFULUKYE Fred , Directeur général Administration territoriale et Bonne gouvernance, Ministère de l'Administration Locale	Kigali. 27.09.13
MUGABO Damien , Directeur général, Office Rwandais des Coopératives	Kigali. 18.09.13
MUNYANDAMUTSA Jean Paul , Coordonateur Joint Action Development Forum, Rwanda Governance Board	Kigali. 27.09.13
MUNYANEZA Charles , Secrétaire exécutif, Commission Électorale Nationale du Rwanda	Kigali. 22.07.13
MUNYENTWARI Alphonse , Gouverneur, Province du Sud	Nyanza. 22.08.13
MUSONI James , Ministre de l'Administration Locale et des Affaires Sociales	Kigali. 25.07.13
MUSONI Protais , Ancien Ministre de l'Administration Locale	Kigali. 11.06.13 Kigali. 16.07.13
NDAMAGE Paul Jules , Maire, District de Kicukiro (Ville de Kigali)	Kigali. 10.09.13
NKUSI Laurent , Sénateur, Sénat du Rwanda	Kigali. 18.09.13
NKUSI Ronald , Directeur Unité de financement extérieur, Minsitère des Finances	Kigali. 6.09.13

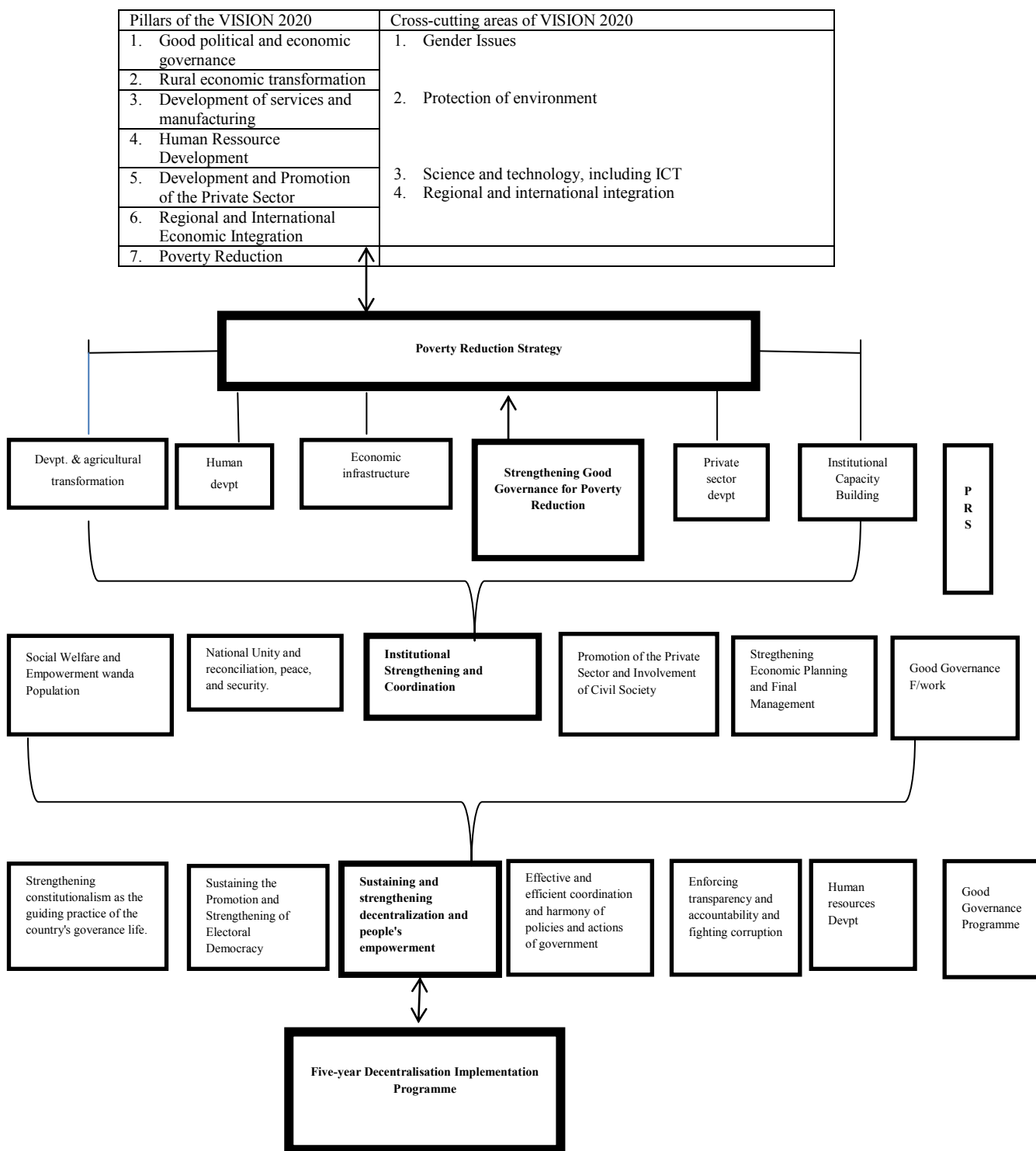
Raoul (pseudonyme)	Kigali. 2.09.13
RUBONEKA Suzanne , Secrétaire exécutive, Pro-femme Twese Hamwe	Kigali. 4.09.13
RUGWABIZA LÉONARD , Directeur général de la planification nationale et de la recherche, Ministère des Finances.	Kigali. 19.06.13 Kigali. 10.07.13
RUCAGU Boniface , Président, Commission Nationale <i>Itorero</i>	Kigali. 11.09.13
RUTAREMARA Tito , Sénateur. Sénat du Rwanda	Kigali. 12.08.13
RUTAYISIRE Antoine , Pasteur	Kigali. 27.09.13
RWANGOMBWA John , Gouverneur, Banque nationale du Rwanda	Kigali. 24.07.13
RWANYINDO Pierre , Président, Institut de recherche et de dialogue pour la paix.	Kigali. 31.07.13
RWIGAMBA Balinda , Fondateur, Université Libre de Kigali	Kigali. 17.09.13
SAYINZOGA KAMPETA , Secrétaire permanente, Ministère des Finances	Kigali. 14.09.13
SEMITARI Alexis , Secrétaire exécutif, District de Nyarugenge	Kigali. 24.09.13
UWAMARIYA Joséphine , Directrice, Action Aid Rwanda	Kigali. 25.09.13
van NIEUWENHUIZEN Bert , Conseiller, SNV Netherlands Development Organisation Rwanda	Kigali. 20.09.13
Watson Paul , Directeur, Trocaire	Kigali. 20.09.13

Annexe 2 : Figure 2 : Traduire la Vision 2020 en réalité¹¹²



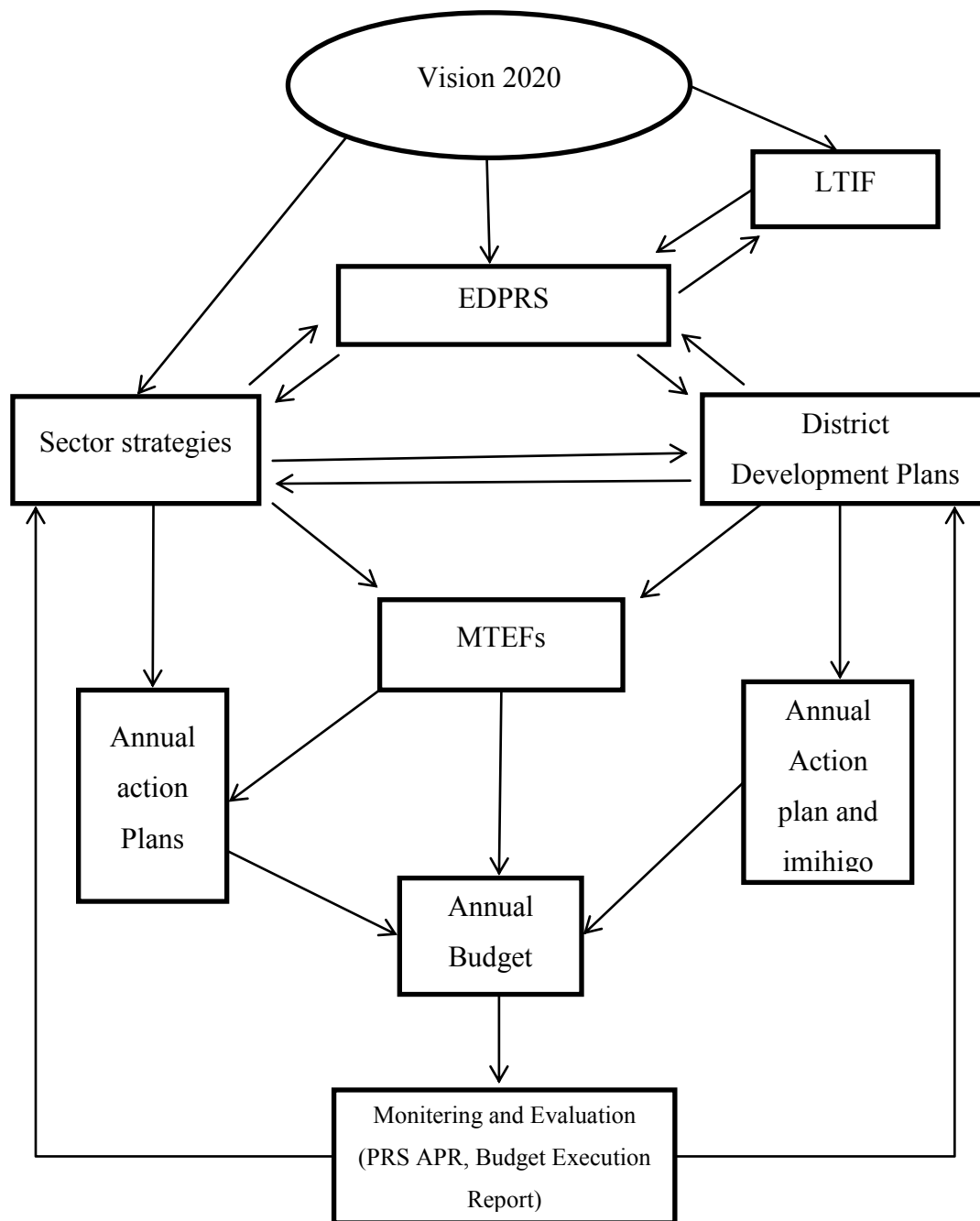
¹¹² Tiré de Rwanda Vision 2020. <<http://www.ambarwanda.be/pdf/Vision-2020-fr.pdf>>

Annexe 3 : Figure 3 : Diagramme. Summary of linkages in the National Development Strategy Framework¹¹³



¹¹³ Ce diagramme est reproduit de : Five-year Decentralisation Implementation Program 2004-2008.

Annexe 4 : Figure 4 : *Linkage of District plans to National Planning and Budgeting*¹¹⁴



¹¹⁴ Ce schéma est tiré de *Concept Note on Imihigo Planning and Evaluation*

Annexe 5 : Tableau 7 : Imihigo : Préparation, adoption, évaluation, suivi.

Niveau	Préparation	Adoption	Suivi	Évaluation
Village	Comité exécutif du Village	Secrétaire exécutif Cellule	Executive Committee of Village	Executive Council of Village and Executive Secretary of the Cell
Cellule	Secrétariat exécutif Cellule	Conseil de cellules et Secrétaire exécutif Secteur	Cell Executive Secretariat	Cell Council and Sector Executive Secretary
Secteur	Community Development Committee (CDC) and Sector Executive Secretary agreed with the Sector Joint Action Development Forum (JADF)	Conseil de Secteur et Comité exécutif du district	Community Development Committee (CDC) and Sector Executive Secretary agreed with the Sector Joint Action Development Forum (JADF)	Sector Council and District Executive Committee
District	Community Development Committee (CDC) and District Executive Committee agreed with District Joint Action Development Forum (JADF)	Conseil de district et Gouverneur de Province ou de la ville de Kigali (technical input/guidance will be provided by Quality Assurance Technical Team)	Community Development Committee (CDC) and District Executive Committee agreed with the District Joint Action Development Forum (JADF), Governor of Province or Mayor of KC	On a semester basis, the evaluation team consists of; <ol style="list-style-type: none"> 1. Representative from Ministry of Local Government (MINALOC) 2. Representative from Prime Minister's office (PRIMATURE) 3. Representative from Ministry of Finance and Economic Planning (MINECOFIN) 4. Representative from RALGA (association of districts)

				<p>5. Representative from Province/Kigali City (Executive Secretary or in charge of imihigo)</p> <p>6. Representative from National Decentralization Implementation Secretariat (NDIS)</p>
Provinces/ Ville de Kigali	Secrétaire executive province	Province Coordination Committee (Governor, Donors, Mayors, District Executive Committees), Council for Kigali City (technical input/guidance will be provided by Quality Assurance Technical Team)	Ministère de la gouvernance locale	<p>1. PRIMATURE</p> <p>2. MINALOC</p> <p>3. MINECOFIN</p>

Source : Traduit et adapté de : *Concept Note on Imihigo Planning and Evaluation*.

Rwandapedia <http://www.rwandapedia.rw/rw/archive/imihigo> (consulté le 20 décembre 2014)