

## **La coopération suisse au Rwanda**

### **Rétrospective et perspectives**

Résumé commenté du "Rapport du Groupe d'étude institué par le Département fédéral des affaires étrangères" (20 janvier 1996, 211 pp.).

L'opinion publique suisse a été bouleversée par les événements tragiques et les massacres qui ont décimé la population du Rwanda depuis le mois d'avril 1994. L'émotion suscitée dans notre pays par les centaines de milliers de morts, les innombrables atrocités et le drame des réfugiés - dont le nombre dépasse deux millions -, est d'autant plus forte que le Rwanda fait partie des pays de concentration de la coopération suisse depuis une bonne trentaine d'années. Beaucoup de gens, en Suisse, en ont été profondément choqués, révoltés, démoralisés. La question a été soulevée au Parlement de savoir si la coopération suisse avait failli à sa tâche au Rwanda, ou pire, portait-elle même une responsabilité dans ces crimes contre l'humanité. Le génocide rwandais est devenu un thème politique du fait que tant les anciens et nouveaux réfugiés rwandais que les coopérants suisses avaient, dans ce débat, leurs accusateurs, leurs défenseurs et leurs porte-parole.

Afin d'apporter quelque apaisement à ce climat tendu, le conseiller fédéral Flavio Cotti, chef du Département des affaires étrangères, a proposé en septembre 1994 que l'on fasse une étude sur la présence suisse au Rwanda et qu'un rapport sur ce sujet soit soumis au Parlement à fin 1995. En octobre, un groupe d'experts indépendants du gouvernement a été officiellement constitué à cet effet. Il comprenait deux Alémaniques et deux Romands: un juriste spécialisé dans les droits de l'homme (professeur honoraire, Joseph Voyame) en tant que président, un professeur de sciences économiques (Jean-Pierre Gern, Université de Neuchâtel), un historien (Anton Keller) et un professeur de science comparée des religions (Université de Fribourg). Les points essentiels de leur mandat étaient les suivants:

- historique des relations entre la Suisse et le Rwanda (1960-1994);
- évolution de la coopération technique suisse et comparaison avec d'autres pays européens;
- rôle et influence des conseillers suisses auprès des présidents rwandais;
- leçons du "cas" rwandais pour la politique extérieure suisse, et plus particulièrement pour la coopération au développement.

### **Activités du groupe d'étude**

En l'espace d'une année, le groupe d'étude a tenu en Suisse 48 séances qui s'étendaient généralement sur une journée. Il a entendu ainsi plus d'une centaine de personnes qui avaient eu affaire à des projets de la coopération suisse: 47 personnalités rwandaises (notamment ministres des anciens gouvernements et du gouvernement actuel, membres d'ONG, représentants d'Eglises), 63 notabilités suisses et européennes (surtout collaborateurs d'instances publiques de développement). Parallèlement, le groupe d'étude a fait un travail de documentation approfondie afin d'évaluer la manière dont la coopération

suisse formulait ses lignes directrices et planifiait ses projets avec le Rwanda et dans ce pays. Ces informations de base, recueillies à Berne, ont été complétées par un séjour au Rwanda (du 1<sup>er</sup> au 16 avril 1995) et des entretiens à Paris et à Bruxelles avec des spécialistes rwandais, français et belges de la coopération, ainsi qu'avec d'anciens responsables politiques du Rwanda (en août 1995).

## **L'histoire de l'aide suisse au développement**

On a souvent qualifié le Rwanda de "Suisse africaine": un petit pays continental et montagneux, vivant presque exclusivement de l'agriculture, et dont les habitants se sont libérés du joug féodal à la fin des années cinquante. Cette révolution sociopolitique porte fortement l'empreinte de Grégoire Kayibanda, proche collaborateur de l'évêque suisse André Perraudin qui dirigeait le diocèse de Kabgayi. Kayibanda devint président du Rwanda en 1962 (jusqu'en 1973). Il est probable que Mgr Perraudin ait attiré l'attention du président Kayibanda sur les possibilités de coopération avec la Suisse. En tout état de cause, une lettre de l'homme d'Etat rwandais adressée au Conseil fédéral dès le début de 1962 priait notre pays d'appuyer le Rwanda sur la voie de l'essor économique et de son développement en général.

A la demande du président Kayibanda, la Suisse mit également à la disposition du Rwanda des conseillers attachés à la personne du président (1963-1975). Les cinq diplomates qui occupèrent cette fonction furent généralement appréciés. De son côté, le président Habyarimana engagea comme conseiller, de 1982 à janvier 1993, l'économiste suisse Charles A. Jeanneret qui enseignait l'économie du développement à l'Université du Québec. Ces conseillers ne recevaient aucune consigne politique de la Suisse, et n'avaient pas de comptes à rendre sur le plan diplomatique. Ils étaient des fonctionnaires rwandais financés par la Suisse.

## **Pôles d'intérêt**

La bonne quarantaine de projets d'une certaine envergure auxquels la Suisse a contribué au Rwanda témoignent d'options et d'engagements qui se concentrent autour de deux pôles d'intérêt. Le pôle thématique est constitué par le coopératisme, avec des projets tels que la coopérative d'achat et de distribution Trafipro, les Banques populaires, des programmes d'encouragement de l'esprit de solidarité et de organisation communales et le Centre Iwacu destiné à former des animateurs et des gestionnaires de coopératives. Le pôle géographique est la préfecture de Kibuye où se sont concentrées beaucoup d'activités de la coopération suisse - par exemple projets agricoles et forestiers, construction routière, électrification, approvisionnement en eau potable. Mais ni le Rwanda ni la préfecture de Kibuye ne sont des îlots économiquement ou politiquement coupés du reste du monde; ils sont exposés aux

influences extérieures et tributaires de l'étranger. Un exemple dramatique de cette dépendance est la chute des prix sur le marché mondial du café (1987-89) dont les conséquences pour l'économie rwandaise ont été catastrophiques. La Suisse s'est ainsi employée dès 1989 - en coordonnant son action avec celle d'institutions financières internationales - à redresser la situation du Rwanda par un programme d'ajustement structurel, et à la rendre supportable par des aides à la balance des paiements.

Le volume global de la coopération suisse au Rwanda pour la période de 1963 à 1993 se chiffre à quelque 292 millions de francs suisses. Après les événements de 1994, la Suisse s'est concentrée sur l'aide humanitaire (env. 40 millions de fr.s). Ces investissements sont relativement modestes puisqu'ils ne représentent que cinq à six pour cent de l'aide bilatérale et multilatérale globalement octroyée au Rwanda ces vingt dernières années. L'engagement des coopérations belge, française et allemande a été quantitativement bien plus important. Ainsi qu'on l'a dit, une part essentielle de l'effort suisse a été dirigé sur la région campagnarde, relativement négligée, de Kibuye. Comme l'appui de la Suisse allait à des projets de coopération proches de la base, le sociologue français André Guichaoua, excellent connaisseur de la situation rwandaise, a pu dire lors de sa rencontre avec le groupe d'étude: "La coopération suisse présentait l'envergure financière d'une coopération bilatérale et la dimension philosophique d'une ONG."

### **Appréciation globale**

La coopération suisse au Rwanda s'est imposée dès le départ des limites géographiques et thématiques. Elle s'est appuyée sur des modèles de développement coopératif pour contribuer à mettre en valeur des zones agricoles et forestières de la préfecture de Kibuye. Cette approche répondait à deux besoins géopolitiques: on est parvenu d'une part à stabiliser plus ou moins la croissance démographique de la région, et d'autre part à préserver un réservoir d'eau météorologiquement important en protégeant la forêt naturelle de Nyungwe sur la crête Zaïre-Nil.

La coopérative d'achat et de distribution Trafipro, l'Union des Banques populaires et le Centre de formation Iwacu ont eu une envergure nationale. Pratiquement l'ensemble des 143 communes rwandaises ont bénéficié de ces projets, lesquels se sont tous préoccupés de travailler autant que possible pour la base. Cela n'a pas toujours réussi, mais l'action de la coopération suisse a été généralement exemplaire dans bien des domaines. Les interlocuteurs rwandais du groupe d'étude et les experts étrangers se rejoignent sur ce point. On regrette par contre que Charles A. Jeanneret, dernier conseiller du président~ n'ait été rappelé qu'en janvier 1993 au lieu de partir dès le début des hostilités en 1990, et aussi que la Suisse n'ait pas coopéré activement aux phases de médiation et à l'élaboration des accords d'Arusha en 1992-1993.

Ce compte rendu succinct ne saurait passer en revue tous les projets sur lesquels le groupe d'évaluation a donné son avis. Mais il convient de souligner une fois encore, que le mandat confié à ce groupe d'étude n'incluait pas de rechercher les causes du génocide au Rwanda et d'en désigner les responsables. Sa mission était d'évaluer le travail de la coopération suisse dans ces circonstances difficiles. Et une constatation générale que le groupe d'expert a malheureusement été amené à faire dans ce contexte, c'est que les responsables de projets étaient presque exclusivement fixés sur leur tâche locale et qu'ils n'avaient guère, ou pas assez, perçu la dégradation de la situation sociale, l'inquiétude de la population et les abus de l'ethnisation. Les phénomènes de distorsion économique au profit de l'"Akazu" (les privilégiés appartenant à la famille du président) et la persistance de structures mentales et sociales à caractère féodal ont été pour ainsi dire ignorés. Du fait que les experts du développement se devaient d'obtenir des résultats en quelques années de séjour dans le pays, on s'est trop peu occupé de la transition, nécessairement lente, entre une économie de subsistance paysanne et l'économie de marché aux échelons national et international. Ce que les experts suisses savaient de la langue, de la mentalité et de l'histoire rwandaises n'allait assurément au-delà de quelques notions pratiques et observations stéréotypées.

## **Prévisions**

Le groupe d'étude n'a pu formuler que des ébauches de perspectives sociopolitiques et économiques. Le gouvernement rwandais et son armée ne promettent aucune ouverture démocratique réelle. Aucun signe de reprise économique ne se manifeste dans la situation de crispation politique consécutive au génocide. La sécurité n'est garantie ni à la campagne ni en ville. Il est impossible de savoir comment la situation démographique va évoluer avec le retour des anciens réfugiés anglophones. La répartition des terres et des biens entre les centaines de milliers d'"anciens" réfugiés et les deux millions de "nouveaux" réfugiés vivant aux confins du Rwanda est en soi un problème extrêmement conflictuel. Les prisons sont plus que surpeuplées. La population - où les femmes sont aujourd'hui près de 70 pour cent - est traumatisée.

Etant donné cette situation de détresse, le groupe d'étude demande que la Suisse reste active au Rwanda en apportant à ce pays une aide d'urgence et en poursuivant son travail de développement, mais subordonne cet engagement au rétablissement de conditions de vie conformes à l'Etat de droit. Il s'agit de contribuer ainsi à un apaisement de la situation sociopolitique, en s'appuyant essentiellement sur des réseaux locaux doués d'esprit créatif tels que les réseaux féminines et de jeunesse. Le groupe d'étude est en outre convaincu que les projets de reconstruction devraient être pensés si possible à l'échelon régional - donc

englober les territoires du lac Kivu et du Burundi, mais aussi des parties de l'Ouganda et de la Tanzanie.

### **Ordre du jour politique**

Les instances suisses chargées de s'occuper de questions politiques relatives au présent et à l'avenir du Rwanda ont devant elles le programme suivant pour le printemps 1996: (1) Les commissions parlementaires (politique extérieure, coopération au développement, etc.) analysent le rapport du groupe d'étude et donnent leurs avis concernant une éventuelle poursuite du travail au Rwanda; (2) Le Parlement délibère sur ces bases à propos de l'engagement passé et futur de la Suisse au Rwanda; (3) Le Conseil fédéral fixe les futures modalités de la coopération entre la Suisse et le Rwanda.

### **Appréciation personnelle**

Ce travail d'évaluation était nécessaire. Il faut savoir marquer une halte pour jeter un regard sur le passé et l'avenir. Après plus de vingt ans d'activité en tant qu'expert dans une oeuvre ecclésiastique, cela fut pour moi très enrichissant de travailler avec des collègues possédant une expérience de l'histoire politique, de l'économie et des droits de l'homme. La pondération des approches a ainsi permis de relativiser et compléter les aspects culturels et religieux. Mon point de vue de représentant d'une oeuvre humanitaire s'est trouvé enrichi - mais aussi souvent neutralisé - par la raison d'Etat et des considérations d'intérêts politiques.

Quatre aspects devraient à mon avis être examinés et discutés plus à fond:

- Alors que la responsabilité globale de la coopération suisse au développement est davantage que la somme des responsabilités individuelles et des compétences spécialisées, cette question n'a guère été abordée et a encore moins reçu de réponse.
- Il n'a pas été possible de discuter avec la rigueur méthodique qui aurait été nécessaire les interactions systémiques des multiples processus sociopolitiques, mécanismes psychologiques et contraintes économiques qui ont conduit en 1994 à une désagrégation effroyable du tissu social au Rwanda.
- On ne s'est pas risqué à une analyse des relations interpersonnelles et interculturelles qu'ont vécues les acteurs et les bénéficiaires du travail de développement, avec les besoins, les jugements et les attentes que cela suppose.
- L'analyse du ratio coût/rendement aurait dû englober les profits de la Suisse. Sans doute serait-il possible de quantifier les rétroactions économiques des projets au Rwanda (p.ex.

crédits mixtes, salaires, aides liées). Il aurait été encore plus compliqué de faire un bilan des effets de maturation professionnelle et personnelle dont ont bénéficié les experts suisses, alors même que la portée de ce rapport en serait augmentée.

Les quatre champs d'investigations complexes que nous évoquons ci-dessus nous montre que l'évaluation de la coopération suisse au Rwanda - telle qu'elle a été menée avec tact et diligence - constitue un bilan provisoire et nous invite à poursuivre l'observation, l'analyse et l'engagement.

Richard Friedli