

Bruxelles, le 6 mars 2011

Mémoire à la présidence de l'Union européenne :

Contribuer à l'élargissement de l'espace démocratique au Rwanda à travers une approche collective et cohérente

2010 a été une année importante dans la région des Grands Lacs en raison des élections qui s'y sont déroulées. Les élections burundaises ont confirmé le Président Nkurunziza dans son mandat ; cependant, malheureusement l'opposition n'est plus représentée dans les institutions. La RDC a fêté son Cinquantième. Le Chef de l'Etat l'a capitalisé comme plate-forme de lancement de sa réélection qu'il désire organiser dans un environnement politique aussi contrôlé que possible.

Au Rwanda, enfin, la réélection du Président Kagame a pris des tournures inattendues. La formalité à laquelle on s'attendait a été troublée non seulement par une opposition réellement indépendante mais surtout par le fait que des personnes qui ont longtemps fait partie du cercle intime du pouvoir se sont retournées contre le Président.

Bien qu'ayant reconnu ces élections comme pacifiques et bien administrées, des membres de la communauté internationale ont tout de même fait part de leurs préoccupations par rapport à la période pré-électorale: ils se sont notamment inquiétés des cas de violence contre les opposants et des restrictions des libertés politiques¹. Les autorités rwandaises, peu habituées à des élections réellement compétitives, ont essayé de réduire au silence toute opinion divergente durant la période pré-électorale.

Néanmoins, il est devenu clair, à partir de mars 2010, que la cause première de la grande nervosité du régime n'était pas tant les partis d'opposition que les dissidences au sein du *premier cercle* du pouvoir rwandais, et notamment au sein de l'armée. La fuite du Général Kayumba a créé un pôle autour duquel les différentes formes de mécontentement pourraient se cristalliser.

Au-delà du Rwanda, cette situation revêt des enjeux majeurs pour la stabilité régionale, compte tenu du rôle que joue ce pays dans la région de l'Afrique des Grands lacs. La stabilité durable du Rwanda et le bon voisinage entre le Rwanda et ses voisins sont des conditions sine qua non pour que l'Afrique Centrale rompe avec le cycle de violences qu'elle connaît depuis les dernières décennies. Pourtant, la tragédie, qu'a connue le Rwanda il y a 16 ans, est tellement présente dans les esprits qu'il est devenu difficile d'effectuer une analyse ou de prendre position sur ce pays sans tomber dans la passion ni l'émotion ou d'être accusé de partialité. L'émoi provoqué par le génocide et le sentiment général de culpabilité ressenti expliquent que ce pays ne fasse l'objet d'aucun consensus au sein de la communauté internationale.

¹ Voir entre autres, la déclaration du Ministre des Affaires étrangères britannique <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=22695654>

Des divisions internes au sein du Front Patriotique Rwandais (FPR) avec un fort potentiel de déstabilisation

Les divisions internes émergentes et la lutte pour le pouvoir entre membres de l'élite politique et militaire du FPR sont à la base des préoccupations croissantes pour la stabilité au Rwanda et dans la région entière.

En 2010, certaines divisions au sein de l'armée ont éclaté au grand jour avec l'arrestation d'un certain nombre d'officiers². De plus, la série d'attaques à la grenade qui a eu lieu à Kigali a fait craindre le retour à une situation d'insécurité et ce d'autant plus que les autorités rwandaises ont accusé publiquement certains opposants d'être à l'origine de ces attaques³.

Le Général Kayumba Nyamwasa ancien Chef d'État-major de l'armée rwandaise, qui occupait la position d'Ambassadeur en Inde au moment où il a décidé de fuir le pays en février 2010, est l'un de ces personnes accusées par le gouvernement. Il a survécu à une tentative d'assassinat alors qu'il était en exil en Afrique du Sud, ce qui a provoqué des tensions diplomatiques entre le Rwanda et ce pays. Il est devenu, comme d'autres anciens leaders du FPR⁴, opposant au gouvernement et l'un des critiques les plus ouverts du régime de Kagame, n'hésitant pas à attaquer le Président Kagame à travers la presse étrangère.

Des élections sur fond de violences politiques

Le parti au pouvoir - le Front Patriotique Rwandais (FPR) - a obtenu une majorité écrasante aux élections législatives de 2008 ainsi qu'aux présidentielles d'août 2010. De fait, durant des années, il n'y a pas eu une opposition politique effective et enregistrée au Rwanda. Pourtant, au cours de la période pré-électorale de 2010, certains partis de l'opposition se sont déclarés officiellement mais n'ont pas eu la possibilité de s'enregistrer et de jouer un rôle dans le processus électoral. Les membres de ces partis ont été intimidés et pour certains, attaqués voire même arrêtés. Le Vice-président du parti des Verts, Andre Kagwa Rwisereka, a été assassiné le 14 juillet. Le Gouvernement rwandais a jusqu'ici rejeté toute responsabilité dans ces attaques violentes.

Le parti Social Imberakuri a été enregistré en juillet 2009 : toutefois, du fait de problèmes internes, il s'est fragmenté en différentes factions. Son Président fondateur, Maître Bernard Ntaganda, a été arrêté en juin 2010. La Haute Cour de la République rwandaise vient de le condamner à 4 ans de prison et à une amende de 100.000 FRW pour atteinte à la sécurité de l'Etat, divisionnisme et tentative d'organiser une manifestation sans autorisation préalable.

Malgré la réélection de Paul Kagame à la tête de l'Etat avec 93% des voix, la pression et les attaques envers les partis d'opposition n'ont pas cessé. Ainsi, Madame Victoire Ingabire, présidente du Parti FDU-Inkingi, est en prison depuis le 14 octobre 2010 ; avant son arrestation, elle a été assignée à résidence pendant plusieurs mois après une première arrestation et mise en liberté sous caution en avril 2010.

L'exclusion de l'opposition politique de la vie publique du pays et les tentatives du parti au pouvoir de maintenir la société sous un contrôle total risquent, à plus ou moins long terme et compte tenu du passé de ce pays, de polariser et de radicaliser davantage une partie importante de

² Le Lieutenant-Colonel Rugigana a été arrêté en août 2010 pour actes de terrorisme; en juin le Général Jean Bosco Kazura, chargé des opérations à l'Etat Major de l'armée, a été arrêté pour insubordination; Le Lieutenant-Général Charles Muhire et le Major-Général Emmanuel Karaki Karenzi ont été arrêtés après l'annonce faite par le Président que l'armée aurait été secouée.

³ New Times 3 March ['Kayumba, Karegyeya Behind Terror Attacks - Prosecution'](#).

⁴ Parmi d'autres exemples, voir l'interview du journal The Ugandan Observer au Colonel Patrick Karegeya « ['INTERVIEW: Exiled Rwanda colonel calls for war on Kagame'](#) ».

la société rwandaise. Cela viendrait réduire à néant les résultats, encourageants à certains égards, que le Rwanda a obtenus en matière de développement socio-économique.

L'Union Européenne, dans le cadre de son partenariat avec le Rwanda, devrait s'engager résolument dans la promotion des droits civils et politiques et en faveur de la tenue, à l'avenir, d'élections véritablement libres et transparentes tout en soutenant la société civile comme acteur essentiel pour bâtir une société inclusive et démocratique au Rwanda.

Une liberté d'expression mise à mal

Pendant le génocide de 1994, les médias rwandais ont été les principaux vecteurs utilisés pour inciter à la haine ethnique et aux assassinats en masse de la minorité Tutsi. Dans ce contexte, il est fondé et légitime de craindre que, sans une certaine forme de contrôle, l'expression libre puisse fomenter la renaissance d'un discours politique sectaire basé sur des lignes ethniques. Néanmoins, force est de constater également que l'héritage du génocide a été jusqu'ici instrumentalisé politiquement pour réduire au silence toute voix dissidente, en particulier à travers le recours à une législation, trop imprécise, visant à lutter contre « l'idéologie génocidaire » et le « divisionnisme ». Cela a eu comme conséquence d'étouffer l'opposition politique et de décourager la société civile dans son action de contre-pouvoir citoyen.

S'agissant des médias indépendants, la suspension imposée aux journaux Umuvugizi et Umuseso ainsi que l'assassinat du journaliste d'Umuvugizi, Jean-Léonard Rugambage, à Kigali, le 24 juin 2010, ont asséné un coup fatal à la presse indépendante. Alors que l'éditeur du journal Umuvugizi et d'autres critiques ont identifié les services de sécurité rwandais comme responsables de l'assassinat, les autorités rwandaises nient toute implication dans l'affaire. Suite à l'interdiction de publication, les éditeurs des deux journaux ont quitté le pays : ils demeurent en exil et n'ont pas repris leurs publications et ce malgré la levée de cette suspension.

Depuis 2003, toute idée non conforme à la ligne gouvernementale sur l'histoire du Rwanda, sur la guerre et le FPR a été regroupée sous le vocable de « divisionnisme » et d' « idéologie du génocide ». Alors que le Gouvernement a échoué à établir la signification et la portée du terme divisionnisme, il a adopté, en juin 2008, une loi qui criminalise l'idéologie du génocide

Le gouvernement rwandais prévoit de réviser les lois sur l'idéologie génocidaire et sur le divisionnisme dans l'optique de « les rendre plus claires de façon à ce que rien ne puisse être mal interprété »⁵ : cette révision représente une opportunité importante pour le Rwanda. L'enjeu est qu'elles ne puissent plus être utilisées pour étouffer le débat public et les dissensions légitimes. Cette révision pourrait aussi être l'opportunité d'un débat public plus inclusif.

Dès lors, l'Union Européenne devrait continuer à s'intéresser à ce processus de révision et à encourager le gouvernement rwandais à tenir ses promesses d'inclure davantage la société civile et les organisations spécialistes dans le débat.

Promouvoir une croissance économique équitable

Les autorités de Kigali sont parvenues en moins de 15 ans à redresser la situation d'un Etat qui avait été complètement dévasté par le génocide. Elles ont amorcé des politiques et réformes économiques dans le but de développer ce pays qui a toujours été dépendant de l'aide internationale. Si l'on se base sur les indicateurs macroéconomiques tels que le taux de croissance du PIB, la croissance peut paraître impressionnante à partir de 1996. En effet, alors que l'économie rwandaise dépend en grande partie du secteur agricole, le taux de croissance atteint autour de 7% en 2010 selon le Fonds Monétaire International (FMI). Le Gouvernement rwandais affiche, dans le cadre de sa vision 2020, des objectifs ambitieux de modernisation de l'économie du pays et de

⁵ RFI Interview avec le Ministre de la Justice Karugarama . [RFI Rwandan Cabinet Reviews Genocide Ideology Law](#) 11 August 2010. Voir aussi [Voa: 'Rwandan Official Critical of Amnesty Law Review Appeal' 31 August 2010](#)

réforme du secteur financier afin de combattre la pauvreté et de maintenir un taux de croissance économique élevé.

Selon le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Rwanda a également fait d'énormes progrès dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), surtout pour ce qui concerne les domaines de l'éducation primaire⁶, de l'égalité des genres, de la prévalence du VIH/SIDA et de la malaria. Beaucoup reste à faire pour ce qui concerne les autres objectifs ; néanmoins, ces succès font que certains considèrent le Rwanda un pays en développement modèle et sont à la base du soutien des bailleurs tant sur le plan politique que sur celui de l'aide publique au développement.

Des avancées importantes ont été réalisées dans le domaine des finances publiques, et notamment en matière d'exécution et de suivi du budget, de réforme du système fiscal et d'éradication de la corruption. Toutefois, alors même que la transparence est la clé pour un usage plus efficace des fonds publics dans l'intérêt des citoyens⁷, le Rwanda accuse des déficits importants tant en termes de transparence que de participation des citoyens au processus budgétaire.

Malgré ces progrès indéniables, les inégalités sont croissantes et risquent de miner les efforts faits en direction du développement humain⁸. Les avancées réalisées ne doivent pas masquer l'appauvrissement des campagnes au détriment des centres urbains (dont Kigali principalement) et l'inégale redistribution des richesses avec une petite élite qui s'accapare la plupart des avantages. Ce clivage croissant entre pauvres et riches et entre la capitale et les zones rurales ne fait qu'accroître la déconnexion entre les politiques imposées et la réalité du quotidien de la majorité des rwandais. Alors que la population vit essentiellement de l'agriculture familiale pratiquée sur de très petites exploitations, les politiques agricole et foncière, d'ailleurs saluées par les partenaires du Rwanda, visent au contraire à favoriser l'agriculture « moderne » capitalisée. Du fait d'un accès inéquitable aux ressources, notamment à la terre, la situation de dépendance et de pauvreté des petits agriculteurs s'en trouve aggravée, ce qui hypothèque un développement humain équitable et est porteur des germes de conflits sociaux⁹.

Promouvoir un développement socio-économique partagé est essentiel pour garantir un développement durable et la cohésion sociale au Rwanda. A ce titre, l'Union Européenne devrait plaider en faveur de politiques publiques pro-pauvres et notamment pour un environnement institutionnel plus favorable aux agricultures familiales, lesquelles ont démontré leur potentiel en termes de développement socialement plus juste. Cela implique de revoir les orientations prises jusqu'à présent en matière de politiques agricole et foncière. La recherche de stratégies de développement des emplois en milieu rural pour faire face à la très forte pression foncière devrait inclure la promotion des micro-entreprises.

Par ailleurs, pour des politiques gouvernementales pertinentes et durables, les citoyens rwandais devraient être partie prenante de leur élaboration, mise en œuvre et suivi. C'est à ce niveau que la société civile a un rôle essentiel à jouer.

Une société civile à renforcer

⁶ Selon les statistiques du PNUD, le taux d'immatriculation pour l'école primaire a connu une croissance de 97% et la prévalence du SIDA a été réduite de 13% à 3% entre 2000 et 2006. Des progrès impressionnants ont été faits dans la réduction des cas de malaria.

⁷ Voir, entre autres, la déclaration de CLADHO : <http://www.contactfm.info/en/rwanda/244-budget.html>.

⁸ Le PNUD a publié un rapport en 2007 intitulé '[Turning Vision 2020 into Reality](#)', lequel énonçait que les inégalités en forte progression menaçaient les progrès réalisés en matière de réduction de la pauvreté et de croissance économique au Rwanda.

⁹ "Rwanda au delà du débat stérile entre believers et non believers", IKV Pax Christi, 15 mars 2009

EurAc a toujours plaidé pour la consolidation de la gouvernance démocratique comme facteur essentiel de stabilité et de développement en Afrique Centrale. La société civile a un rôle primordial à jouer en tant qu'intermédiaire entre les citoyens, les pouvoirs publics et le secteur privé.

Des structures formelles ont été mises en place pour un dialogue entre la société civile et le gouvernement. Au niveau national, ont été institués des « Sector Working Group » au sein desquels se rencontrent les ministres du gouvernement, les bailleurs de fonds ainsi que les acteurs de la société civile menant ou soutenant des actions dans un secteur donné. Au niveau des districts et des secteurs, les « Joint Action Development Forum » ont pour but de coordonner les activités de développement au niveau local.

Malgré l'existence de ces cadres de concertation mis en place par le gouvernement, force est de constater que la société civile rwandaise n'est pas en mesure de capitaliser cet espace et de jouer un rôle actif dans le suivi indépendant des politiques gouvernementales. Plusieurs éléments contribuent à cet état de fait.

La société civile ne dispose pas d'une marge de manœuvre suffisante pour se faire entendre du fait d'un climat peu favorable à un véritable dialogue et à l'expression d'une analyse critique.

D'une part, plusieurs organisations de la société civile rwandaise ont été victimes d'attaques et de persécutions, obligeant leurs leaders à vivre en exil à l'étranger. Le nombre élevé de ces actes de répression entretient un climat de peur et incite à l'auto-censure par crainte de représailles.

D'autre part, aussi bien le gouvernement que de nombreux acteurs de la société civile considèrent que le rôle de la société civile réside dans la distribution de services dans le respect des orientations gouvernementales et non dans la constitution d'un contre-pouvoir citoyen. De ce fait, l'Etat rwandais met l'accent sur l'obligation des citoyens de rendre compte de leurs actions à l'Etat plutôt que le contraire.

Par ailleurs, la société civile au Rwanda souffre également de lacunes du fait de divisions internes et d'un manque de solidarité. Il y a également un déficit en termes de capacités, du fait d'un manque d'expérience et de mécanismes de soutien financier de la part des bailleurs pour la société civile.

Pourtant, il est fondamental qu'au sein des espaces de concertation existants, les communautés puissent exprimer leurs préoccupations sans avoir peur des représailles. A ce titre, l'Union Européenne devrait peser en faveur de la création d'espaces où les libertés d'expression et d'association sont respectées et où la diversité d'opinion est encouragée. De même, plus de financements devraient être alloués aux initiatives de suivi budgétaire de la société civile ainsi qu'aux initiatives de contribution à la planification et au suivi des politiques gouvernementales.

Une administration performante exerçant un fort contrôle de la population

Un des grands mérites des autorités rwandaises est d'avoir été capables de réorganiser en très peu de temps l'administration et les différents services étatiques. Un défi majeur dans la réhabilitation de l'Etat a été la réforme institutionnelle de la décentralisation, qui, en principe, devrait avoir permis le transfert de compétences et de ressources de l'administration centrale au niveau local.

Néanmoins, malgré tous les efforts consentis, cette réforme est restée, au moins pour l'instant, un processus du haut vers le bas, dans la mesure où les autorités les plus influentes restent celles nommées par le gouvernement central au détriment des autorités élues : la chaîne de responsabilité remonte ainsi des entités locales vers le gouvernement central. Ainsi, il y a décentralisation des structures mais il n'y a pas eu jusqu'à présent décentralisation des ressources financières et matérielles pas plus que le transfert du pouvoir à la base.

La décentralisation rwandaise fonctionne à travers des contrats de performance où chaque ménage ainsi que chaque autorité s'engage à atteindre des objectifs en lien avec les orientations gouvernementales. Dans le discours des autorités, les contrats de performance sont un outil pour permettre aux citoyens de participer aux prises de décisions. Dans la réalité, la population est contrainte d'atteindre des objectifs qui ont été formulés sans qu'elle y ait contribué.

De plus, selon ce système, chaque niveau doit présenter au niveau hiérarchique supérieur un rapport présentant les résultats atteints dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales. Cela suscite un certain zèle de la part de certains décideurs locaux, lesquels en viennent à adopter des plans irréalistes, ce qui se répercute ensuite au niveau des ménages. Les autorités locales se sentent redevables vis-à-vis de leur hiérarchie et non vis-à-vis de leurs concitoyens.

Grâce aux contrats de performance, donc, le pouvoir des autorités centrales va au-delà du contrôle du respect de la loi et de l'intérêt général : ces autorités contrôlent les besoins des populations et la façon dont ils sont formulés. Ainsi, la mise en place d'institutions performantes au Rwanda est un acquis important mais le gouvernement les utilise pour consolider son contrôle politique et social.

Recommandations :

Pour accompagner la société rwandaise dans son processus de réconciliation et de démocratisation, EurAC recommande à l'Union européenne et à ses Etats-membres de :

- Développer une vision commune et une approche plus concertée concernant le Rwanda et la région des Grands Lacs ;
- Elaborer un dialogue politique explicite entre la communauté internationale et le gouvernement rwandais, basé sur la volonté de contribuer de façon loyale au développement du pays (avec des fonds et de l'expertise), accompagnée d'une pression réelle dans les domaines de préoccupations (DH, bonne gouvernance, espace démocratique,...) en utilisant une feuille de route précise avec des critères de référence, définis de commun accord ;
- Promouvoir le respect des droits civils et politiques en :
 - o attirant l'attention sur l'importance des droits humains, civils et politiques et en demandant systématiquement des investigations indépendantes en cas de violations avérées des droits de l'Homme ;
 - o soutenant les autorités rwandaises dans la révision des lois existantes sur l'idéologie génocidaire et le divisionnisme de façon à ce que ces lois ne soient plus instrumentalisées à des fins politiques ;
 - o agissant en coordination avec les partenaires internationaux pour assurer que l'espace démocratique et le développement politique soient au centre des futures discussions bilatérales ;
 - o œuvrant pour le respect et la protection d'un espace démocratique tant pour les partis d'opposition que pour la société civile et la presse indépendante. Il faudrait veiller à ce que soit garantie l'indépendance vis-à-vis du gouvernement du « Rwanda Media High Council » ;
- Soutenir la société civile au Rwanda pour lui permettre d'assumer pleinement son rôle de suivi constructif mais critique de l'action gouvernementale en :
 - o menant des actions diplomatiques fortes pour protéger les défenseurs des droits humains, les journalistes et les autres acteurs de la société civile victimes de répression et en garantissant la mise en application au Rwanda des « Lignes Directrices de l'Union Européenne sur les défenseurs des Droits de l'Homme » ;

- s'engageant régulièrement dans un dialogue avec les acteurs de la société civile et les ONG internationales afin d'être bien informés du contexte dans lequel ces acteurs agissent ;
 - augmentant l'aide qui lui est allouée ainsi qu'aux ONG internationales et en assurant qu'il y ait des mécanismes de traduction des engagements politiques en opportunités de financements importantes ;
- Placer, au cœur de la stratégie gouvernementale, l'appui aux agricultures familiales et l'investissement en faveur des plus pauvres dans une optique de développement rural inclusif, partant d'une analyse approfondie des priorités et des besoins de la population. Cela devrait également passer par un soutien accru de l'UE aux actions innovantes menées par les ONG dans ces domaines ;
 - Contribuer à l'ouverture et à la capitalisation d'un espace de dialogue au Rwanda et avec la diaspora et à la mise en place de mesures d'accompagnement du rapatriement volontaire des réfugiés et ex-combattants rwandais, leur assurant un retour en dignité et en sécurité.

Pour plus d'informations :
 Kris Berwouts
 Rue des Tanneurs, 165 B - 1000 Bruxelles, Belgique
 Tel: +32 (0)2 213 04 00
 @: kris.berwouts@EurAc-network.org
www.EurAc-network.org

EurAc is the European Network of Active NGOs in Central Africa. EurAC is made up of 49 member-organisations from 12 European countries. AEDH, Alboan, ATOL, Broederlijk Delen, Brot für die Welt, CAFOD, Caritas France / Secours Catholique, CDI-Bwamanda, CCFD Christian Aid, CIMADE, CISS, CNCD, Commission Justice et Paix/francophone, CORDAID, COSI, RéFAC, Danchurchaid, Diakonia, Entraide et Fraternité, Fastenopfer / Action de Carême, Federacion de Comités de Solidaridad con el Africa Negra, Foncaba/KBA, Fondation Damien, Frères des Hommes/France, GRET, GRIP, Heks/ Eper, ICCO, IKV/ Pax Christi/ NL, Institut Panos Paris, Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö, Manos Unidas, MEMISA, MISEREOR, Norwegian Church Aid, Solidarité Mondiale/Wereldsolidariteit, Solidarité Protestante, Solidarité Socialiste, SOS – Faim, Trocaire, Vredeseilanden, 11.11.11., Pax Christi International. Membres associés : Coopi, IRC Belgium, Ipis, Réseau Oecuménique de l'Afrique Centrale, Rete Pace per il Congo.