

PROBLEMATIQUE DE PARTICIPATION DE LA « SOCIÉTÉ CIVILE » AUX STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ AU RWANDA

par Sarah Martens

Abstract

In this article, we examine, within the Rwandese context, the nature, importance and consequences of civil society participation in Poverty Reduction Strategies; and the link between this process and the debates on good governance and overall civic engagement in the public sphere.

During the last decades, good governance became a new priority in development debates. Also in the PRSP framework, good governance and public sector transparency and accountability are identified as major priorities. To enforce such objectives, the International Financial Institutions (IFI) have introduced a new conditionality that obliges governments to include civil actors as participants in the elaboration and execution of the PRSP document. In the Rwandan case, this participative experience is well appreciated by the IFI. In our paper however, we argue that crucial elements preventing a genuine ownership of PRSP strategies by the population and civil society are missing.

First, the specific nature of civil society within its own context determines possibilities in participative processes. In Rwanda, two problems prevent the appearance of a true civil society. First, war and genocide have created an atmosphere of distrust and suspicion where cooperation and associative mechanism have little chance to succeed. Moreover, the authoritarian character of the present regime discourages civil actors to engage in public space and political debates. Next to these difficulties, the participative process has excluded different civil stakeholders who are not allowed by the government to enter the debate or simply lacking internal capacity. Further, the IFI did not well specify what kind of participation they aspired to. The lack of a clear definition of what encompasses a participative process gave the government room to manipulate and interpret the debate to their advantage. The Rwandese government restricted itself to consulting the population and some civil stakeholders: certain national and international NGOs.

Because of these arguments, we question whether the IFI were justified in evaluating the Rwandese participatory process in a positive way without adding important restrictions. Such an attitude lacks vital ambitions. First, the IFI consider the « civil society participatory process » as a means to an end without the clear aim of creating a viable civil society. Further, the Bretton Woods Institutions fail to include more political elements in their analysis and their coercive methods, although these are important in the long-term view of reducing structural poverty.

1. INTRODUCTION: UNE NOUVELLE STRAGÉGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Fin du vingtième siècle, en septembre 1999, les institutions de Bretton Woods ont introduit leur nouvelle priorité de lutte contre la pauvreté, dans un nouveau programme, nommé: Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté. L'ambition d'adopter cette nouvelle approche qui identifie la pauvreté comme problème primordial auquel les pays en voie de développement sont confrontés,

est née de l'insatisfaction des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), qui ont failli à résoudre les problèmes économiques structurels des pays sous-développés.

Avec les anciens PAS on envisageait en premier lieu l'assainissement de l'économie, ce qui devait remettre le pays sur une voie de développement progressif et, à long terme, mener à une réduction structurelle de la pauvreté. Mais les problèmes sociaux des PAS s'ajoutaient aux résultats décevants du niveau macro-économique¹. En fait, les critiques insistent bien des fois sur l'inaptitude des mesures économiques, surtout dans le contexte du sous-développement subsaharien. Mais il faut avouer que les ajustements "imposés" n'étaient souvent pas entièrement intériorisés par les pays mêmes et qu'il est donc difficile de citer l'incompétence du cadre macro-économique comme seule cause d'échec.

Les IFI (Institutions Financières Internationales) ont surtout sous-estimé l'influence du facteur politique, à savoir l'importance de l'esprit néopatrimonial dans la société africaine, qui a contribué aux résultats décevants des PAS. Surtout dans le cas de l'Afrique subsaharienne, les PAS n'étaient pas adaptés au contexte et ont ainsi même contribué à l'érosion des capacités publiques de l'Etat. Les restrictions financières par exemple, imposées pour obtenir un assainissement de l'économie, ont souvent stimulé le retrait de l'Etat des secteurs publics et des activités sociales. En plus, les prêts de l'extérieur étaient absorbés de manière non-productive par ces systèmes néopatrimoniaux en renforçant leurs liens clientélistes. Les politiciens sur place ont souvent utilisé la façade des réformes et transformé les conditionnalités en termes de mesures symboliques mais en réalité peu significatives, pour camoufler des avantages politiques et économiques personnels. Ce facteur politique est clairement indéniable dans l'histoire de l'exécution des engagements et les résultats décevants des PAS².

Finalement, la société civile a rarement joué un rôle d'importance considérable dans les projets des institutions de Bretton Woods, aussi bien que dans la politique africaine en général. Par conséquent, ces stratégies étaient peu accompagnées d'un enthousiasme interne et d'une volonté des locaux de réellement s'y engager³. En plus, le manque de mécanismes de contrôle ou de protestation par le bas, à côté de l'absence de bons systèmes de surveillance par

¹ FATTON, R., 1992, *Predatory Rule: State and Civil Society in Africa*, London, Lynne Rienner Publishers, pp.127-128.

² VAN DE WALLE, N., 2001, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis: 1979-1999*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.16-20, 210-234.

³ CLING J.P. et alii, 2002, B, *The PRSP Initiative: Old Wine in New Bottles?*, Paris, Développement et Insertion Internationale et Institut de Recherche pour le Développement, p.1; EUROPEAN NETWORK ON DEBT AND DEVELOPMENT, 2001, *PRSP – The Story so Far*, on-line à: www.bicusa.org/ptoc/htm/ended_prsp2001.thm, p.1.

le haut (par les IFI), renforçait encore la tendance des régimes à se sentir peu ou pas forcés de se justifier et de prouver leur crédibilité.

Par l'introduction de cette nouvelle structure, les IFI ont essayé de combattre certains de ces défauts. Environ cinquante pays pauvres se trouvent dans la phase d'élaboration du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP), le document de base dans lequel ils devraient décrire « les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays adopte pour une période de trois ans ou à un horizon plus lointain afin de promouvoir la croissance et de réduire la pauvreté »⁴. En plus, le DSRP contient aussi une analyse des besoins de financement externe et identifie l'origine des sources budgétaires principales. Le Rwanda est un des pays qui a déjà élaboré un DSRP complet. La lutte contre la pauvreté est aujourd'hui clairement identifiée comme première priorité, tandis que les mesures économiques ne servent qu'à soutenir ce but.

Ensuite, les institutions de Bretton Woods ont lié d'autres initiatives d'aide au progrès que le pays réalise dans les phases d'élaboration et d'exécution du DSRP. En 1999 les IFI ont remplacé les anciennes Facilités d'Ajustement Structurel Renforcé par des Facilités de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (FRPC) afin de mieux incorporer l'objectif de réduction de pauvreté dans les mécanismes de financement du développement. Les programmes des FRPC doivent se conformer aux initiatives du DSRP⁵. En plus, les pays qui s'engagent sérieusement au niveau du DSRP reçoivent une réduction considérable de leurs dettes dans le cadre du "Programme pour les Pays Pauvres Très Endettés" (PPTE)⁶. Aussi les autres bailleurs nationaux et internationaux devraient s'insérer dans la nouvelle initiative de manière que les divers flux d'aide puissent plus efficacement être gérés et utilisés⁷.

D'autant plus, les stratégies de lutte contre la pauvreté devraient aussi avoir un effet positif au niveau politique, en renforçant les mesures de bonne

⁴ FMI, 2002, *Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, Fiche technique*, Washington, Fonds Monétaire International, online à: <http://www.imf.org/external/np/ext/facts/fre/prspf.htm>.

⁵ FMI et AID, 2002, A, pp. 29-30; FMI, 2000, *Overview: Transforming the Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) and the Debt Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*, Washington, FMI, online à: www.imf.org/external/np/esafhipc/1999.

⁶ Ce programme a été établi en 1996 par la Banque mondiale et le FMI. En septembre 1999 cette initiative a été améliorée et liée à la réduction de la pauvreté. (TEN, J.P. et alii, 2001, *Enhancing Human Development in the HIPC/PRSP Context: Progress in the Africa Region during 2000*, Washington, World Bank, online à: http://www.worldbank.org/afr/hd/wps/hipc_prsp.pdf.

⁷ AID et FMI, 2002, A, *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*, Washington, Fonds monétaire international et Banque Mondiale, pp.29.

performance et transparence, et la bonne gestion⁸. Pour atteindre ce but, les IFI ont introduit l'obligation pour les gouvernements des pays concernés d'impliquer la société civile dans l'élaboration et l'exécution du DSRP. En outre, cette société civile, jouant un rôle plus actif, pourrait stimuler l'appropriation des stratégies de développement par le peuple.

Dans notre essai, nous examinons d'abord l'importance de la bonne gouvernance dans le discours de développement. Ensuite, nous mettons l'accent sur les conséquences de l'implication de la société civile dans le processus d'élaboration du DSRP rwandais. Dans ce contexte spécifique, nous critiquons les possibilités mais aussi les limites que cette nouvelle conditionnalité offre dans le débat de la bonne gouvernance.

2. LA BONNE GOUVERNANCE DANS LES DISCOURS DU DEVELOPPEMENT

Avec l'introduction du néolibéralisme pendant les années 80, le rôle central que jouait l'Etat dans les débats de développement devenait de plus en plus contesté en faveur de l'importance croissante du marché comme mécanisme de coordination et d'allocation des ressources. Mais comme les multiples réformes économiques des années 80 et 90 n'ont que partiellement abouti aux résultats souhaités, de nouveaux concepts et théories se sont présentés, comme ceux de l'économie institutionnelle qui souligne l'importance des institutions qui s'inscrivent dans l'économie des pays sous-développés.

Aussi les bailleurs allaient de plus en plus mettre l'accent sur l'importance des institutions qui se relie à la « bonne gouvernance »⁹. Avec l'avancement de ce nouveau concept, on insiste sur la responsabilité des pouvoirs, la transparence, un processus de démocratisation, l'identification d'un cadre légal bien défini et une représentation de la société civile dans les décisions politiques¹⁰. L'apparence de la bonne gouvernance dans les discours des IFI date seulement de 1996¹¹. Ces institutions accentuent surtout

⁸ FMI et AID, 1999, *Cadre Stratégique de la Lutte contre la Pauvreté*, Washington, Fonds monétaire international, p.6.

⁹ HOWELL, J. et J. PEARCE, 2001, *Civil Society and Development: A Critical Exploration*, London, Lynne Rienner Publishers, pp.89-91.

¹⁰ HAMDOK, A., 2001, *Governance and Policy in Africa: Recent Experiences*, Discussion Paper No. 2001/126, United Nations University and World Institute for Development Economic Research, pp.1-2.

¹¹ Seulement en septembre 1996, le FMI a reconnu la bonne gouvernance comme « un élément essentiel de l'environnement dans lequel des économies peuvent fleurir ». (FMI, 1996, *Good Governance: The IMF's Role*, Washington, Fonds monétaire international, p.5.) Pour la Banque mondiale, la bonne gouvernance, surtout accentuant les stratégies contre la corruption, est devenu leur domaine d'intérêt dès 1996. (WOLFENSOHN, J.D., 1996, "People and Development",

l'importance de la bonne gouvernance dans le domaine économique: elles insistent sur la transparence et la responsabilité au niveau budgétaire, sur des mesures contre la corruption et des mécanismes de contrôle efficaces¹². La surveillance des accomplissements à ce niveau est beaucoup plus maîtrisable comparée aux contrôles du processus de démocratisation, d'une libéralisation d'expression ou d'un élargissement des possibilités d'opposition, des éléments qui sont moins touchés par le FMI et la Banque mondiale dans leurs documents.

Aussi dans le contexte des stratégies de lutte contre la pauvreté, la bonne gouvernance et la bonne performance du secteur public sont identifiés comme primordiaux. Dans ce cadre, l'obligation envers le gouvernement concerné d'associer la société civile au processus du DSRP est une nouvelle sorte de conditionnalité importante.

Souvent, la société civile jouait déjà un rôle important dans des projets de développement spécifiques, soutenus par des bailleurs externes. Mais généralement, ces acteurs n'étaient pas formellement invités à participer dans un débat avec les instances étatiques autour des stratégies de développement et des questions politiques. Avec cette nouvelle conditionnalité, les IFI estiment que la société civile peut fonctionner comme un mécanisme de contrôle interne et ainsi stimuler le gouvernement à adopter des politiques qui augmentent la performance institutionnelle et la transparence budgétaire. Mais en plus, la présence de la société civile dans le débat devrait apporter de nouvelles idées par le bas, et encourager l'appropriation des stratégies par toute la société. A long terme on envisage que, grâce à la participation entre l'Etat et des acteurs civils, le développement et la bonne gouvernance se renforcent mutuellement¹³.

Le DSRP rwandais est loué par le FMI et la Banque mondiale pour la représentation de la société civile dans l'élaboration du document¹⁴. Mais nous verrons qu'ils manquent des aspects cruciaux à cette phase de participation. Certes, dans un tel contexte, le réseau de communication entre le gouvernement et certains partenaires de la société civile reste utile. D'autre part, une telle

Washington, Banque mondiale, online à: <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/jdwams96.htm>.

¹² FMI, 2003, *The IMF and Good Governance, A factsheet*, Washington, Fonds monétaire international, online à: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm>

¹³ MOLENAERS, N. et R. RENARD, 2002, "Strengthening Civil Society from the Outside? Donor-driven Consultation and Participation Processes in Poverty Reduction Strategies (PRSP): the Bolivian Case", IPDM – UA discussion paper, University of Antwerp, pp.3.

¹⁴ « The National Poverty Reduction Program (NPRP) conducted the PRSP process in a very open way. It worked closely with (...) representatives of civil society and shared progress reports with a large group of people in Rwanda and elsewhere by e-mail. (...) The PRSP recognizes the key role (...) for extensive continuing consultations within the government and the civil society on these strategies to ensure their consistency with poverty reduction. » (AID et FMI, 2002, *Poverty Reduction Strategy Paper – Joint Staff Assessment*, Washington, Fonds Monétaire international et Banque mondiale, pp. 2-3).

expérience ne permet pas au gouvernement et aux IFI d'utiliser cette « phase de participation » comme légitimation des stratégies au nom du peuple entier.

3. LA SOCIÉTÉ CIVILE AU RWANDA

L'introduction du concept de « société civile » est plutôt une évolution dont l'origine se trouve en Europe. Dans un processus de démocratisation, on a vu la naissance des Etats “modernes” avec un cadre constitutionnel et l'apparition d'un espace public protégé par des libertés démocratiques, la séparation des pouvoirs, et des cadres légaux, tous des facteurs qui ont stimulé l'apparition spontanée de nouveaux types d'organisations. C'est dans un tel contexte que l'idée de la « société civile » est née¹⁵. Ce rassemblement d'acteurs très divers, qui survit en les critiquant à côté des institutions étatiques, est devenu indéniable dans l'espace public des pays démocratiques.

L'apparition du même concept dans des débats de développement, très loin des réalités pluralistes d'Europe, date des années 80–90. Dans des petits projets, certains acteurs de la société civile, souvent uniquement des ONG, étaient parfois utilisés comme alternatives à l'Etat¹⁶.

Aujourd'hui l'implication de la société civile dans des débats politiques pose de nouveaux problèmes. Les institutions de la société africaine ne sont souvent pas comparables aux instances qui existent dans le contexte libéral d'Europe. Ainsi, le caractère de cette société civile diffère énormément selon l'environnement dans lequel elle opère¹⁷. Les bailleurs, pourtant, se basent implicitement sur leurs propres idées de ce qu'est une société civile, sans vraiment réaliser les contraintes des réalités sous-développées, autoritaires ou non-démocratiques. D'autant plus, l'histoire spécifique du Rwanda a fortement influencé le contexte actuel dans lequel la société civile opère.

3.1. La « société civile » d'avant la guerre: multiples formes associatives locales sans ambitions dans l'espace public national

Le Rwanda de la période précédant la guerre était souvent cité comme exemple d'une société civile bien organisée. Les formes d'organisation étaient multiples: les travaux communautaires « *umuganda* », les systèmes d'épargne et de crédit agricole, et des associations et coopératives qui organisaient des

¹⁵ RONIGER, L., 1994, “The Comparative Study of Clientelism and the Changing Nature of Civil Society in the Contemporary World”, in: *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, London, ed. L. Roniger and A. Günes-Ayata, Lynne Rienner Publishers, pp.6-7.

¹⁶ HOWELL et PEARCE, 2001, pp.14-17.

¹⁷ MONGA, C., 1996, *The Anthropology of Anger: Civil Society and Democracy in Africa*, London, Lynne Rienner Publishers, pp.147-148.

actions collectives. Le pays était souvent loué pour sa haute densité d'associations civiles, formant un capital social très riche. Dans son livre *Aiding Violence*, Uvin rassemble différentes preuves de l'esprit associatif des paysans rwandais. En 1985 on comptait 3.240 coopératives et organisations de paysans, parmi lesquelles les Banques populaires du Rwanda¹⁸. Il existait 9.243 tontines¹⁹ avec 200.000 membres. 143 ONG enregistrées étaient actives en 1987. Toutes ces initiatives étaient bien efficaces pour résoudre les problèmes locaux, mais se mêlaient peu de la politique au niveau national²⁰.

Dans un rapport de 1993, CCOAIB²¹ définit la société civile comme:

« 1) La Société Civile, qui se définit par opposition à la société politique, est l'ensemble d'organisations, d'institutions, de forces vives, non incorporées dans l'appareil politique de l'Etat. 2) Elles sont sans visées politiques, généralement sans but lucratif, et poursuivent des objectifs à caractère social, culturel, économique, humanitaire, religieux. 3) Pour qu'il constitue une Société Civile, cet ensemble doit être organisé, bien représentatif, et jouer un rôle de traduction de la conscience collective, de formation, de proposition de solutions alternatives aux problèmes que vivent les populations, mais aussi de dénonciation, de revendication et de pression sur les autorités politiques ou toute autre organisation et individu, pour un mieux-être de ces populations »²².

Ce dernier aspect surtout manquait fortement au Rwanda, comme indique aussi Uvin. Il explique que c'est non seulement la quantité de formes d'organisations, mais que c'est surtout la qualité qui importe²³: il faut évoluer d'une multitude de projets ruraux locaux vers une société civile vibrante qui promeuve le pluralisme, la démocratie, et s'inscrive de différentes manières dans les institutions qui existent²⁴. Une autre définition plus générale de la société civile identifie « les groupes publiquement actifs qui reconnaissent la légitimité et l'autorité de l'Etat de manière implicite (bien que pas nécessairement le gouvernement ou le régime existant) » comme acteurs de la société civile. « Ces groupes, en interaction avec l'Etat (de manière coopérative

¹⁸ Ces banques formaient un réseau de coopératives de crédit et d'épargne.

¹⁹ En anglais, une "tontine" est traduite comme « rotating savings and credit associations ».

²⁰ UVIN, P., 1998, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda*, Connecticut, Kumarian Press, pp.163-167.

²¹ Le Conseil de Concertation des Organisations d'Appui aux Initiatives de Base (CCOAIB) est un collectif, créé en 1987, qui contient aujourd'hui 30 ONG membres actifs dans le domaine du développement. Ce collectif devrait fonctionner comme encadrement pour faciliter l'échange, la consultation, le dialogue, la négociation et la solidarité avec les initiatives de bases.

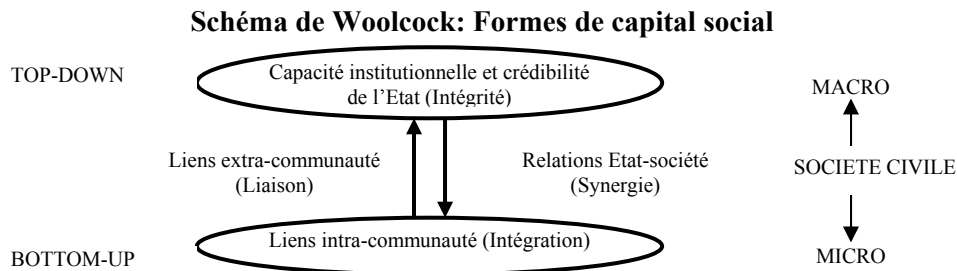
²² CCOAIB, 1993, *Synthèse et résolutions du séminaire-atelier sur le rôle de la Société Civile au Rwanda, et son organisation dans le développement socio-économique et dans la démocratisation au Rwanda*, Kigali.

²³ « In this process, people of all walks of life gain confidence in their capacity to undertake initiatives in the public sphere: networks of contacts and collaboration are built, both within communities and between them; boundaries and divisions of region, ethnicity, sex, and clan are transcended or crosscut; and attitudes and knowledge about politics, policies, management, negotiation, and compromise are acquired. » (UVIN, 1998, pp.171).

²⁴ UVIN, 1998, pp.169-171.

ou conflictuelle), essaient de définir et de contrôler les normes politiques, économiques et sociales qui règlent la société en général »²⁵. Une telle évolution n'était aucunement présente au Rwanda. L'espace public d'avant la guerre étaient presque entièrement contrôlé par le régime, qui décourageait le débat au niveau politique grâce à son contrôle autoritaire.

L'analyse de Woolcock (1998)²⁶, et son schéma présenté ci-dessous, nous permettent d'identifier le capital social d'avant la guerre comme peu diversifié.



Source: WOOLCOCK, M., 1998, "Social Capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework", in: *Theory and Society*, Vol. 27, pp.163-165.

Malgré l'existence de multiples formes d'organisation fortes performantes au niveau local, ces mêmes organismes manquaient d'une liaison avec le monde externe hors du contexte local quotidien. Ceci limitait leurs capacités d'utiliser les forces vives du niveau micro pour la promotion de la bonne gouvernance au niveau macro. A cause du manque de cette sorte de capital social, on peut même dire que de tels groupes associatifs ne constituent pas une véritable société civile. C'est seulement en opérant dans la sphère publique que les forces associatives participent dans des activités qui déterminent les règles du jeu et que ces organisations méritent d'être identifiées comme acteurs opérants dans une société civile²⁷.

3.2. Guerre et violence: d'un amoralisme familial vers l'érosion totale du capital social

²⁵ ROTHCHILD, D. et L. LAWSON, 1994, "The Interactions Between State and Civil Society in Africa: From Deadlock to New Routines", in: *Civil Society and the State in Africa*, London, ed. Harbeson, J.W. et alii, Lynne Rienner Publishers, p.256.

²⁶ WOOLCOCK, M., 1998, "Social Capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework", in: *Theory and Society*, Vol. 27, pp.151-208.

²⁷ HARBESON, J.W., 1994, "Civil Society and Political Renaissance in Africa", in: *Civil Society and the State in Africa*, ed. Harbeson, J.W. et alii, Londre, Lynne Rienner Publishers, p. 4.

Le caractère peu diversifié des associations explique comment pendant la guerre les liens externes entre différents groupes et communautés²⁸, déjà faibles, furent rapidement détruits. D'autre part, on observait le renforcement des liens internes²⁹ dans certains groupes, combiné d'une radicalisation et « ethnisation » de l'identité collective³⁰. Dans l'analyse de Woolcock, un tel groupe qui combine l'intégration interne exagérée avec un manque de liaisons externes, se situe dans la catégorie d'« amoralisme familial ». Les normes sociales sont étroitement déterminées par le groupe qui promeut ainsi l'unité interne et décourage ou punit même le contact ou la solidarité avec des non-membres³¹. Les milices *interahamwe* qui ont joué un rôle morbide pendant le génocide, sont un cas extrême de cette sorte d'attitude. A cause de leur isolement, les membres du groupe étaient très sensibles aux manipulations et aux images de "diabolisation" de l'ennemi; et ils étaient souvent prêts à adapter leurs valeurs morales aux normes du groupe, même si ces normes s'opposent à toute morale humaine³². Souvent ces milices ont commencé les tueries, incitant les membres de l'ethnie hutu à y participer. Ainsi les pressions de ces sortes de "collectifs" ont encouragé certains paysans ordinaires à participer aux meurtres pendant le génocide³³. On utilisait même le terme « *umuganda* », initialement se référant aux travaux agricoles collectifs d'intérêt général, pour indiquer le « travail de tuer »³⁴. On ne peut donc pas parler d'une destruction totale, mais plutôt d'une transformation du capital social vers des formes perverses et destructives pendant la période de guerre et du génocide.

L'abus des mécanismes de capital social existants, les multiples sortes de violence entre plusieurs groupes civils autant que militaires³⁵, le million de

²⁸ En anglais ces sortes de liens sont décrites comme « bridging social capital ».

²⁹ En anglais ces sortes de liens sont décrites comme « bounding social capital ».

³⁰ COLLETTA, N.J. et M. CULLEN, 2000, *Violent Conflict and the Transformation of Social Capital*, Washington, Banque mondiale, pp.41-42.

³¹ WOOLCOCK, 1998, p.172.

³² COLLETTA et CULLEN, 2000, pp.40-41.

³³ «When the authorities gave the orders to kill and most of the group around you complied, with greater or less enthusiasm, it took a brave man indeed to abandon solidarity with the crowd and refus to go along. And such heroic position would not be without personal danger.» (PRUNIER, G., 1995, *The Rwanda Crisis: History of a Genocide 1959-1994*, London, Hurst & Company, p.246.

³⁴ SENAT DE BELGIQUE, 1996, «La planification du Génocide: Violations des Droits de l'Homme», dans: *Rapport de la Commission d'Enquête parlementaire du Sénat de Belgique sur les Evènements au Rwanda*, online à: <http://www.reseauvoltaire.net/article8217.html>.

³⁵ Ces groupes étaient divisés par leur caractère ethnique, leur classe, ou leur richesse, Souvent le génocide est réduit à un cycle de violence ethnique, une simplification non-justifiée. Certes, l'élément d'ethnie était indéniablement présent pendant le génocide; mais une multitude d'autres éléments, comme le manque d'opportunités économiques, l'aliénation des jeunes, les

morts et trois fois ce nombre de déplacés, sont tous des facteurs qui expliquent l'apparition d'une atmosphère de soupçon et de peur après cette période de désordre total³⁶. Il est clair que dans un tel contexte où la confiance et la volonté de collaboration manquent totalement, la construction d'une société civile viable est un objectif qu'on ne peut qu'envisager à très long terme.

3.3. Méfiance, soupçon et autoritarisme: quelles sont les possibilités pour une société civile rwandaise dans cette période de post-conflit?

Après la guerre, les problèmes auxquels la naissance d'une nouvelle société civile était et est toujours confrontée, sont multiples. D'abord, les membres des communautés locales sont entièrement éloignés les uns des autres. Plusieurs familles ont été tuées, celles toujours présentes se méfient. La « solidarité hutu »³⁷ n'avait plus de chance de survie active du moment que le FPR avait conquis le territoire. Mais le climat de méfiance s'installait aussi parmi les habitants non-extrémistes, les rescapés du génocide, et les ex-réfugiés. Les multiples sortes associatives informelles, fréquemment présentes avant les cycles de violence entre 90 et 94, n'ont souvent pas survécu à la guerre. Les diverses formes coopératives, qui autrefois facilitaient la vie économique et sociale, sont sans chance de réussite dans une telle atmosphère de soupçon.

Ensuite, on a vu la naissance d'un nouveau régime autoritaire avec les ex-rebelles du FPR comme protagonistes. L'Etat a dans une certaine mesure très vite été rétabli grâce à l'aide des bailleurs externes, malgré le fait que cette instance manque toujours de capacités institutionnelles. Ce nouveau régime a pris le contrôle de l'espace public de manière autoritaire sans qu'il reste beaucoup d'ouvertures accessibles aux acteurs non-étatiques. En plus, les anciennes ONG avaient souvent perdu leurs représentants. Et si elles étaient encore actives, ces organisations étaient fortement contrariées par le nouveau régime qui se méfiait de chaque instance de pouvoir non-étatique; certaines d'entre elles ont été obligées d'arrêter leurs activités. Aussi les nouvelles ONG, créées après le génocide, étaient accueillies par le gouvernement avec méfiance. Les instances officielles n'étaient et ne sont toujours pas prêtes à inclure les

inégalités, l'invasion du FPR, les réfugiés, etc, furent aussi des facteurs qui ont joué un rôle important.

³⁶ MUTEBI, F.G. et alii, 2001, *PRSP Institutionalisation Study: Final Report – Chapter 8: Institutionalising the PRSP Approach in Rwanda*, Reports for the Strategic Partnership with Rwanda, Overseas Development Institute, p.2.

³⁷ Ce terme était souvent utilisé pendant le génocide par des groupes extrémistes pour accentuer les clivages ethniques. Néanmoins, la plupart de la population ne s'alliait pas à cette sorte de pensée. D'ailleurs, de multiples Hutu ont risqué leurs vies en protégeant ou cachant des Tutsi.

acteurs de la société civile dans la prise de décision ou à accepter des critiques, faites hors de leur contrôle.

La situation sur le terrain au niveau du capital social est donc aujourd'hui nettement moins favorable qu'avant la guerre. Les traumatismes du génocide forment de fortes contraintes pour l'établissement d'une société civile viable. Aujourd'hui il n'y a peu ou pas de protagonistes non-politiques qui opèrent dans l'espace public, découragés par un manque de capacités et par l'attitude autoritaire du régime. Mais aussi au niveau local, hors du contexte politique, les formes associatives et coopératives ne commencent à se rétablir que de manière très modeste³⁸.

La « société civile »³⁹ d'aujourd'hui comprend les quelques formes associatives locales; des ONG nationales avec peu de capacités ou de libertés dans l'espace public; des organisations religieuses avec une réputation compromise; et une presse faible et peu indépendante avec un mauvais renom comme instance d'incitation à la haine pendant le génocide. Le secteur privé, peu intéressé dans un débat public; et le secteur informel, non-identifié dans la sphère officielle, jouent à peine un rôle dans l'espace public. Peut-être les *gacacas* sont parmi les acteurs les plus actifs dans le domaine normalement réservé à la société civile, comme ces sortes de forums incluent plusieurs organisations et une partie considérable de la population locale. Mais d'abord ces tribunaux informels n'opèrent qu'au niveau local, s'occupant de sujets très spécifiques liés au génocide et aux prisonniers actuellement toujours en prison. Ensuite, l'organisation de ce processus est entièrement supervisée par le gouvernement, de sorte que ces "collectifs" ne se trouvent pas dans la position de critiquer les politiques actuelles.

Généralement, il y a peu de groupes ou de structures qui possèdent la capacité et la volonté pour sortir de leur attitude de dépendance et de passivité et qui peuvent exiger du gouvernement autoritaire d'être inclus dans des débats politiques⁴⁰. On peut donc difficilement parler d'une société civile vibrante qui opèrent dans l'espace public comme acteur fort et autonome, et ainsi influence les normes politiques, économiques et sociales qui règlent la société.

4. LE RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE RWANDAISE DANS LE DSRP: EST-CE QU'ON PEUT PARLER D'UNE

³⁸ Certains ONG locales s'occupent de la promotion des initiatives locales des paysans en renforçant leurs capacités d'organisation. CCOAIB est un collectif qui rassemble trente ONG parmi lesquelles différentes sont actives dans ce domaine.

³⁹ Ci-dessus nous utiliserons ce concept pour indiquer les partenaires qui sont énumérés ci-après. Néanmoins, il est clair que le rassemblement de ces acteurs ne mérite pas d'être identifié comme une véritable société civile, telle que décrite dans les définitions ci-dessus.

⁴⁰ MUTEBI, F.G. et alii, 2001, p.18.

APPROPRIATION DES STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ PAR LE PEUPLE RWANDAIS?

« L'appropriation par le pays » est un des concepts clés qu'on retrouve fréquemment dans les documents des bailleurs de Bretton Woods. Dans le cas du Rwanda, on cite que « l'appropriation par le pays du processus du DSRP a été systématiquement forte »⁴¹; Une telle étiquette est plausible si on se réfère uniquement au rôle que joue le gouvernement dans ce processus, car il reste un immense travail à faire avant qu'on puisse parler d'une véritable appropriation du DSRP par le peuple rwandais⁴².

4.1. Le rôle des différents acteurs de la société civile dans le processus de participation: l'absence de différents représentants du peuple

Nous avons déjà cité le caractère incomplet, presque inexistant de la société civile au Rwanda, mais il est clair qu'ils existent des organisations civiles et instances qui pourraient faire partie d'une phase participative. Certains de ces acteurs ont eu l'occasion d'être impliqué dans le processus d'élaboration du DSRP d'une manière ou d'une autre, tandis que d'autres étaient exclus ou se sont exclus eux-mêmes. Sur les spécificités de la phase participation, et la confusion qui existe au niveau du concept, nous nous prononcerons plus tard (point 4.2). Dans ce chapitre nous lions les caractéristiques des partenaires potentiels aux opportunités qu'ils ont reçues dans le processus participatif.

D'abord le cycle de consultation de la population qu'a entrepris le gouvernement rwandais est souvent loué et beaucoup apprécié par les IFI⁴³. Mais en plus, ce processus est aussi très positivement évalué au Rwanda-même. Pour la première fois, le gouvernement a d'abord entrepris une étude de terrain dans laquelle des non-spécialistes, à savoir les communautés locales, ont pu s'exprimer sur les causes et les conséquences de leur pauvreté⁴⁴. Au total, un millier de secteurs ont été inclus dans cette étude⁴⁵. Ce cycle de consultation (indiqué par l'abréviation NPA⁴⁶) fait partie du projet PPA⁴⁷, une initiative qui

⁴¹ FMI, 2002, p.2.

⁴² BUGINGO, 2002, *The Nature of People Participation in PRSP Process*, Kigali, Christian Aid, p.20.

⁴³ AID et FMI, 2002, B, pp. 2-3

⁴⁴ ANSOMS, A., 2002, "Développement au Rwanda: une analyse socio-économique et les opportunités du cadre stratégique de la lutte contre la pauvreté", Mémoire de fin d'études, Anvers, Institut de Politique et de Gestion du Développement, p.60.

⁴⁵ CHRISTIANAID, 2002, *Quality participation in poverty reduction strategies Experiences from Malawi, Bolivia and Rwanda*, Christianaid, online à: <http://www.christianaid.org.uk/indepth/0208qual/quality.htm>.

⁴⁶ National Poverty Assessment.

comprend deux autres projets. D'abord, le projet Ubudehe est une tentative pour réduire la pauvreté au niveau des communautés grâce à la coopération et la solidarité interne, financée par des fonds modestes externes⁴⁸. Ensuite, le gouvernement a entrepris un test de pertinence de la politique dans 38 de ses 100 districts, auquel 10.000 personnes ont participé, mais relativement peu d'entre elles étaient d'origine rurale⁴⁹.

Il reste des remarques à faire. D'abord il est fort douteux que les habitants mêmes se soient entièrement rendus compte du but principal de ces consultations. En général, les gens étaient peu informés par les instances sur le concept du DSRP. Ensuite, le projet Ubudehe est présenté comme point d'orgueil du DSRP, mais, en termes budgétaires, cette initiative ne représente pas l'essentiel du DSRP: le projet dans sa totalité n'est inclut que dans les annexes⁵⁰. En plus, il existe une large différence⁵¹ entre un cycle de consultation d'un côté, et d'un autre côté un processus de collaboration dans lequel le peuple prend réellement part aux débats sur des stratégies spécifiques.

Il est clair, il est difficile d'impliquer toute la population dans un tel débat, vu surtout qu'une partie considérable est analphabète et que la plupart des gens ne comprennent que très peu les termes et définitions qu'on retrouve dans le DSRP. Le gouvernement doit donc se diriger vers de multiples organismes qui représentent le peuple et qui peuvent informer les habitants sur les sujets du DSRP d'une manière adaptée à leurs réalités. Parmi ces organisations, le groupe qui a été invité à participer au processus d'élaboration du DSRP était très restreint, limité à certaines ONG internationales et certaines ONG et collectifs nationaux. Il est fort douteux que ces partenaires soient une bonne sélection parmi les organisations qui représentent le peuple.

Les dernières années, le nombre de petites et de plus grandes ONG, localement actives s'est multiplié. Dans un pays avec peu d'opportunités d'emploi dans le secteur public ou privé, beaucoup de gens ambitionnent un job dans le secteur de l'aide; ou bien ils entrent dans une ONG existante, ou bien ils créent leur propre nouvelle organisation. Mais certaines de ces nouvelles ONG ne sont qu'un moyen de revenu sans qu'elles envisagent des objectifs à caractère social⁵². Et même si leurs objectifs sont légitimes, ces organisations ne

⁴⁷ Participatory Poverty Assessment.

⁴⁸ AID et FMI, 2002, B, p.2.

⁴⁹ CHRISTIANAID, 2002.

⁵⁰ Le document qui traite ce sujet est inclut dans le DSRP: MINECOFIN, 2002, *The Government of Rwanda Poverty Reduction Strategy Paper*, Kigali, Gouvernement du Rwanda, pp.92-98.

⁵¹ Nous revenons sur cette différence dans le point 4.2.

⁵² Ce problème de la représentativité des ONG se pose aussi dans d'autres pays. (MCGEE, R. et A. NORTON, 2001, *Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience with Participatory Approaches to Policy Design, Implementation and Monitoring*, IDS Working Paper, N. 109, Sussex, Institute of Development Studies, p.22.

représentent souvent pas le groupe pour lequel elles prétendent pouvoir parler⁵³. La plupart des ONG sont représentées par des intellectuels éduqués, des gens suffisamment intelligents qui promeuvent des initiatives au niveau local, qui éduquent les paysans et les informent. Mais il est douteux si ces paysans voient les spécialistes des ONGs comme leurs représentants.

Les critères de légitimité et de représentativité des ONG ne sont pas identifiés par la Banque mondiale, un problème fondamental vu l'importance de ces acteurs dans le processus de participation. D'autant plus, le gouvernement rwandais y trouve l'occasion d'exclure certaines organisations valables. Pour le régime, ils existent deux sortes d'ONG au Rwanda: celles qu'on accepte et celles qu'on ne légitime pas. Seulement celles qui tombent dans le premier groupe ont été identifiées comme partenaires valables de l'Etat; en plus, certaines d'entre elles manquaient de capacités, d'information, ou de la volonté de s'engager dans un débat avec le gouvernement. Tous ces arguments nous permettent de nous demander dans quelle mesure les ONG et collectifs participants représentent tout le peuple rwandais.

A côté des quelques partenaires impliqués, ils existent diverses autres formes d'organisations qui opèrent dans des domaines propres à la société civile, mais qui manquent de la légitimité, des compétences, de l'information, de la volonté, ou de l'intérêt de jouer un rôle dans le DSRP.

D'abord, les formes associatives ou les coopératifs locaux pourraient être inclus. Mais souvent ces formes de solidarité sont jeunes, très floues et n'envisagent qu'une amélioration des contacts sociaux, de la situation de vie locale, et n'ont donc pas l'ambition de s'exprimer sur des questions politiques. Ensuite, le secteur informel est l'acteur oublié dans chaque débat et chaque analyse. Ce secteur non-officiel (petits marchés, artisanats, ...) est quand même la source la plus importante des revenus monétaires non-agricoles. D'autre part, les acteurs qui opèrent dans cet environnement non-formel sont difficilement identifiables et, comme les collectifs locaux, les petits groupes du secteur informel s'occupent souvent de problèmes propres à leur réalité locale. Ensuite, les organisations religieuses sont souvent avancées comme partenaires valables. Ces organes peuvent revendiquer une représentativité plus large que n'importe quelle ONG. De l'autre côté, ces organisations sont toujours dans le processus de "rétablissement" après le rôle controversé de certains de leurs représentants pendant le génocide⁵⁴, et n'expriment pas de réel intérêt dans les débats politiques.

⁵³ Cette tendance s'affirme dans d'autres pays: « While non-governmental organisations are generally considered as the only representatives of civil society, they frequently lack representativeness, legitimacy and capacity. » (CLING J.P. et alii, 2002, B, p.7).

⁵⁴ F.G. MUTEBI et alii, 2001, p.15.

En plus, la presse, elle aussi, est confrontée à une mauvaise réputation. Pendant le génocide, la radio et les journaux ont fonctionné comme outils de propagande. Ainsi ces médias de la haine ont joué un rôle important dans le processus de diffusion de la haine et des idées extrémistes⁵⁵. De nos jours, la presse pourrait jouer un rôle important comme canal de diffusion d'information indépendant et crédible. Mais un manque total de liberté d'expression ne permet pas aux journalistes de librement analyser la situation actuelle, d'informer la population sur des sujets importants, et de critiquer le régime actuel⁵⁶. Dans ce contexte, la presse n'est pas considérée comme partenaire "sérieux", opérant dans l'espace public, mais plutôt comme mécanisme de propagande du régime ou comme instance censurée. Le sujet du DSRP est très superficiellement présenté dans les journaux, sans qu'on informe les lecteurs sur les questions profondes de ceci.

Finalement, il est important d'indiquer le rôle du parlement dans la société rwandaise. Malgré le fait que cet acteur ne peut pas faire partie de la société civile, comme instance du pouvoir, le parlement devrait être le représentant officiel du peuple. Mais au Rwanda, cet organe jusqu'à maintenant sous tutelle du gouvernement actuel⁵⁷, n'est pas élu démocratiquement et ne pèse pas lourd dans les décisions politiques⁵⁸.

Notre énumération des organes et instances qui font partie de la « société civile » handicapée au Rwanda, montre comment différents d'entre eux n'ont pas un voix dans le processus de participation à l'élaboration et l'exécution du DSRP. Le prochain point traite les problèmes auxquels les partenaires, impliqués dans cette phase, ont été confrontés.

4.2. Confusions aux niveaux des termes: Quels sont les éléments indispensables d'un processus de participation valable?

Le processus de participation au Rwanda entraîne des évolutions positives. D'abord, le gouvernement a renversé la tendance de non-inclusion du peuple dans les décisions. La consultation des communautés locales a contribué au degré de réalité de l'analyse de la pauvreté dans le document final. Ensuite, malgré l'absence de multiples représentants de la société civile dans la phase de participation, le pouvoir a pour la première fois inclus des partenaires non-gouvernementaux dans un débat politique. L'ouverture de ce canal de

⁵⁵ CHRETIEN, J.-P., 1995, *Rwanda: Les médias du génocide*, Paris, Karthala, p.397.

⁵⁶ PALMANS, E., 2003, "Situation de la Presse au Rwanda et Burundi", *Annuaire 2002-2003*, ed. S. Marysse et F. Reyntjens, Paris, L'Harmattan.

⁵⁷ Le parlement au Rwanda n'est pas élu, une Assemblée nationale transitoire de 70 membres désignés fait l'interim jusqu'aux élections. (F.G. MUTEBI et alii, 2001, p.2).

⁵⁸ FMI et AID, 2002, A, p.16.

communication entre le gouvernement et certains ONG est quand même un changement fondamental. Finalement, le débat autour du DSRP a aussi rapproché et intensifié la communication entre les ONG mêmes. Certaines d'entre elles, comme Trocaire et Christianaid, s'engagent à organiser des tables-rondes pour leurs partenaires autour des questions de participation de la société civile dans les décisions politiques en général⁵⁹. De telles initiatives renforcent les capacités internes de ces organisations. Néanmoins, ils restent beaucoup de remarques à faire.

Les relations de pouvoir influencent fortement le processus de participation, surtout si les différentes parties ne possèdent pas la même autonomie, les mêmes capacités et un budget comparable; ce qui fait qu'elles n'opèrent pas au même niveau. De telles inégalités se manifestent dans chaque processus de négociation, et ne sont aucunement contraproduitives aussi longtemps que chaque partie reste assez autonome et indépendante, respectée par les autres. Ainsi, pour arriver à un compromis, chaque partenaire est forcé de faire des concessions, les plus forts moins que les autres; mais néanmoins le consensus reflète un débat dans lequel chaque acteur a joué son rôle. Si, pourtant, un des acteurs est beaucoup plus puissant, mieux organisé et équipé, et possède ainsi le pouvoir de presque entièrement dominer le débat, les moins forts sont poussés vers une situation d'acceptation des relations de pouvoir, enchaînés avant d'entrer dans le débat de participation, ou obligés de rester à part. Johnson et Wilson indiquent que, dans un tel contexte, le consensus obtenu reflète souvent la seule volonté du plus puissant plutôt qu'un véritable compromis négocié entre les parties⁶⁰.

Au Rwanda, ce problème est très pertinent. Comme indiqué ci-dessus, la société civile est peu organisée et très divisée. Les acteurs qui se distinguent clairement sont peu représentatifs pour le peuple entier. L'Etat par contre, malgré un manque de capacités internes, est mieux organisé et contrôle l'espace public de manière autoritaire. Dans un tel contexte, les problèmes liés à la dominance d'un seul acteur dans le processus de participation auraient partiellement pu être neutralisés si seulement les IFI avaient joué un rôle tampon et avaient clairement défini les caractéristiques qu'exige un processus participatif.

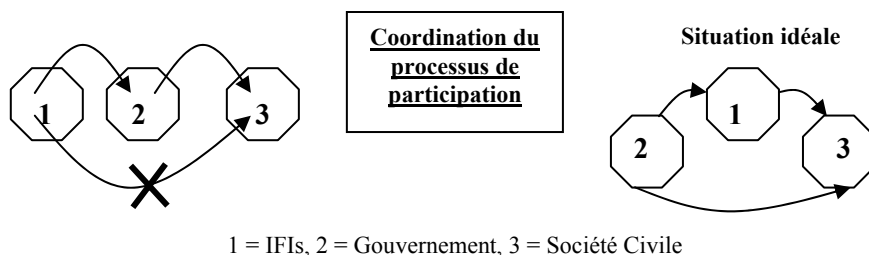
Mais comme montre le schéma ci-dessous, les IFI ne sont en contact avec la société civile locale que par l'intermédiaire du gouvernement⁶¹, et ne

⁵⁹ CHRISTIAN AID, 2001, *Ignoring the experts: Poor People's exclusion from Poverty Reduction Strategies*, online à: <http://www.christian-aid.org.uk>.

⁶⁰ JOHNSON, H. et G. WILSON, 2000, "Biting the Bullet: Civil Society, Social Learning and the Transformation of Local Governance", *World Development*, vol. 28, Nr.11, Elsevier, pp. 1891-1906, p.1892.

⁶¹ ANSOMS, 2002, p.50.

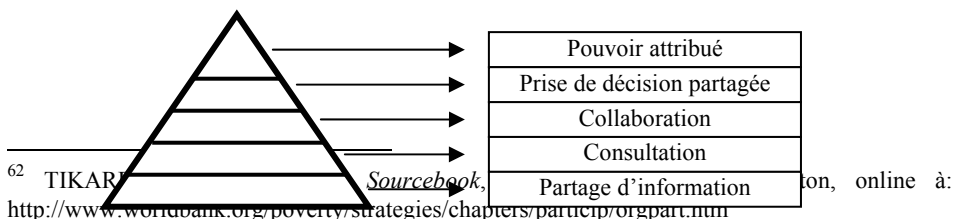
partagent donc pas les problèmes que rencontrent ces organisations dans la phase de participation.



Ensuite, manquent des définitions claires. D’abord il n’existe pas de définition univoque de la « société civile », de sorte que ce concept reste floue et peu maniable dans des contextes pratiques. Ensuite aussi, « la participation » n’est pas un concept clair qu’on peut n’interpréter que d’une manière. Dans le cadre du DSRP, la Banque mondiale définit la participation comme « le processus par lequel les parties prenantes influencent les initiatives de développement, les décisions et les ressources qui les affectent et en partagent le contrôle ». Les IFI déclarent qu’on ne peut pas présenter cette phase comme un processus uniforme, mais plutôt comme une multitude de mécanismes qui se renforcent mutuellement⁶².

Deuxièmement, ce manque de clarté permet une manipulation des mots par les autorités des pays concernés qui interprètent « la participation de la société civile » à leur manière. L’élaboration d’un processus de participation est actuellement laissée aux mains du gouvernement concerné, qui détermine ainsi entièrement le caractère de cette phase, le contenu du débat, et les conditions pour y entrer.

L’analyse de Brinkerhoff et Goldsmith nous permet de mieux évaluer le processus participatif au Rwanda⁶³. Ces auteurs présentent la participation de manière que chaque catégorie plus élevée s’appuie sur les bases inférieures. Ainsi, ils indiquent que chaque niveau de participation a sa propre valeur, comme la participation aux niveaux plus élevés se base sur des accomplissements aux niveaux inférieurs.



⁶² TIKARI, *Sourcebook*, <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/particip/orgpart.num>, online à:

⁶³ BRINKERHOFF, D.W. et Arthur A. GOLDSMITH, 2001, *Macroeconomic Policy, PRSPs and Participation*, World Bank, Washington D.C., online à: www.worldbank.org/participation, pp.4-6.

Source: BRINKERHOFF, D.W. et Arthur A. GOLDSMITH, 2001, *Macroeconomic Policy, PRSPs and Participation*, Washington D.C., Banque mondiale, online à: www.worldbank.org/participation, pp.4-6.

Dans le cas du Rwanda, la participation au DSRP a été organisée sous forme de consultations⁶⁴. On retrouve ce même terme dans un document des IFI⁶⁵, dans lequel on énumère les différentes initiatives entreprises par le gouvernement rwandais. Mais dans les évaluations des IFI du processus participatif au Rwanda, il manque deux aspects importants. Premièrement, les IFI n'ont inclus aucune remarque sur le caractère de la société civile au Rwanda et la réalité complexe auquel les "représentants" sont confrontés. Puis, les IFI présentent la participation actuelle comme très satisfaisante, les efforts de consultation sont très positivement évalués, sans qu'une mention ne soit faite d'autres échelles qu'on aurait pu atteindre et des points négatifs dans l'organisation des consultations.

Le cycle de consultation de la population a été fait dans une seule direction: le gouvernement a fait des enquêtes sans que la population soit bien informée sur le but de cette recherche. Les ONG par contre, avaient reçu des informations plus détaillées et ont pu donner leurs commentaires, mais cette phase de consultation a également été confrontée à des restrictions⁶⁶.

- Seules des organisations approuvées par le gouvernement, dont le siège se trouve à Kigali, ont eu accès aux informations et aux réunions, de sorte que les acteurs civils opérants hors de la capitale étaient exclus.
- Ensuite, les documents étaient disponibles au début en anglais par l'Internet, ensuite traduits en français. D'abord, les acteurs civils devaient donc avoir accès à l'Internet. De plus, les intellectuels francophones étaient désavantagés car ils n'avaient pas autant de temps pour formuler leurs idées⁶⁷. En outre, le document n'a pas été traduit et répandu dans la langue maternelle de tous les Rwandais⁶⁸.

⁶⁴ Cette forme de participation est décrite comme des flux d'information dans deux directions et l'échange d'idées. Exemples: méthode PPA, conférences nationales, tables rondes, ...

⁶⁵ AID et FMI, 2002, B, pp.2-3.

⁶⁶ Source de certaines de ces idées: ANSOMS, 2002, pp.61-64.

⁶⁷ L'anglais est plutôt parlé par la nouvelle élite, surtout des réfugiés originaires de l'Ouganda. Les anciens intellectuels, présents avant la guerre et le génocide, parlent beaucoup plus le français.

⁶⁸ BUGINGO, 2002, p.19.

- La participation des ONG impliquées a été limitée aux questions sociales, et non aux questions macroéconomiques ou budgétaires. Ce chapitre est néanmoins de grande importance dans le document entier. Ce fait renforce l'impression que le processus de collaboration avec la société civile sert à légitimer les mesures macroéconomiques non-populaires, tandis que les organisations civiles n'ont pas eu l'occasion de critiquer le DSRP à ce niveau⁶⁹.
- Confronté aux conditionnalités liées à l'exécution du DSRP, il y avait un manque de temps pour bien organiser le processus de participation⁷⁰. Ces ONG "sélectionnées" étaient seulement au dernier moment au courant et manquaient de temps pour élaborer des alternatives en dehors du document déjà préparé par le gouvernement.

Tous les exemples ci-dessus montrent que l'appréciation positive du processus de participation au Rwanda par les IFI, sans inclure des remarques considérables, manque chaque occasion de monter sur la pyramide de Brinkerhoff et Goldsmith. Il faut conclure que l'appropriation du cadre stratégique par la population même ou leurs vrais représentants n'est aucunement réalisée aujourd'hui.

5. L'ENGAGEMENT CIVIL VERSUS L'ENVIRONNEMENT AUTORITAIRE

Dans ce point final, nous nous interrogeons sur les possibilités d'un vrai engagement civil dans un environnement autoritaire. Les IFI limitent leurs conditionnalités d'inclusion de la société civile au processus du DSRP et négligent de considérer le contexte dans lequel cette société civile doit opérer. Une telle situation manifeste deux grands problèmes.

D'abord, les IFI voient la promotion de la société civile non comme un but, mais plutôt comme un moyen pour obtenir d'autres objectifs. Le processus de participation est donc seulement évalué en termes d'accomplissements au niveau du DSRP, et non en termes de renforcement de la société civile en général. Ainsi, les IFI se contentent de quelques mesures entreprises par le gouvernement pour identifier une société civile artificielle qu'on peut l'inclure dans un débat politique sur un seul sujet. L'engagement des bailleurs de Bretton Woods envers la société civile des pays sous-développés ne dépasse pas le projet DSRP. On peut se demander si une stratégie de développement ne doit pas non plus envisager comme objectif l'évolution d'une multitude d'acteurs civils vers la création d'une réelle base solide représentative et non-exclusive, à

⁶⁹ CHRISTIANAID, 2001.

⁷⁰ MUTEBI, F.G. et alii, 2001, p.13.

savoir une véritable société civile qu'on ne peut pas non plus nier dans d'autres débats en dehors de celui autour du DSRP.

Cette question est reliée au prochain problème: les IFI montrent peu de courage pour étendre leurs influences vers des questions plus politisées, hors du contexte économique. Cette attitude se reflète déjà au niveau des accents très économiques qu'elles mettent dans le débat de la bonne gouvernance. Le FMI et la Banque mondiale s'expriment à peine sur la liberté d'expression, d'organisation, la nécessité d'un climat libéral pour une véritable participation, le danger des répressions et des menaces de l'Etat autoritaire. Néanmoins, tous ces éléments déterminent les chances de réussite d'un véritable processus de participation de la société civile.

Rotchild et Lawson déclarent que « la force et l'autonomie de la société civile sont fondamentalement influencés par le type de régime qui gère les relations entre l'Etat et la société pendant la période de son émergence et sa consolidation (de la société civile) »⁷¹.

Le schéma ci-dessous synthétise différentes combinaisons d'engagement de l'Etat et des organisations qui font partie de la société civile dans l'espace public.

Le rôle de l'état et de la société civile dans l'espace public

		<i>Degré d'incorporation de la société civile dans la sphère publique</i>	
		<i>haut</i>	<i>bas</i>
<i>Degré de contrôle de l'Etat sur les interactions Etat-société</i>	<i>pauvre</i>	Dictature de la société civile, Etat faible (α)	Anarchie, écoulement de l'Etat (δ)
	<i>partiel</i>	Pluralisme (β)	Désengagement, passivité dans l'espace public (ϵ)
	<i>total</i>	Populisme étatique (χ)	Répression (ϕ)

Source: partiellement basé sur: ROTHCHILD, D. et L. LAWSON, 1994, "The Interactions Between State and Civil Society in Africa: From Deadlock to New Routines", in: *Civil Society and the State in Africa*, ed. Harbeson, J.W. et alii, London, Lynne Rienner Publishers, p.259.

α L'Etat s'est presque entièrement retiré de l'espace public de manière que cet espace soit dominé par la société civile. Ces sociétés sont caractérisées par leur immense capacité d'improvisation pour survivre dans des circonstances difficiles.

β Comme l'engagement des acteurs civils se déroule partiellement hors du contrôle de l'Etat, et comme la société civile occupe clairement une place autonome dans l'espace public; il existe un esprit pluraliste où les acteurs de la société civile se sentent libres dans leurs critiques, tandis que les acteurs étatiques sont obligés de se justifier, ce qui améliore leurs performances au niveau de la responsabilité.

⁷¹ ROTHCHILD et LAWSON, 1994, p.256.

- χ La participation de la société civile est largement encouragée par l'Etat, mais reste sous son contrôle. L'Etat stimule l'élargissement mais non nécessairement l'autonomie de la société civile, ce qui dévoile une certaine attitude paternaliste envers la société civile.
- δ Des seigneurs de guerre ou des coalitions de groupes armés règnent sur le territoire. Cette anarchie se caractérise par une situation volatile souvent très violente, très nuisible pour la population civile locale.
- ε A cause de l'écroulement des fonctions publiques de l'Etat, de multiples formes associatives sont apparues, qui s'intéressent à améliorer les conditions de vie locales, mais n'ambitionnent pas de faire partie de l'espace public.
- φ Un régime répressif ambitionne le contrôle autoritaire de l'espace public et adopte une attitude répressive envers chaque instance d'opposition ou de critique. Ainsi, les acteurs de la société civile se sentent menacés dès qu'ils veulent étendre leur degré d'incorporation dans la sphère publique, ce qui limite leur volonté et leurs capacités de s'exprimer sur des questions politiques.

Le régime actuel au Rwanda tombe dans la catégorie de répression. Au niveau politique, il existe à peine d'opposition. Les quelques opposants sont souvent menacés; en plus il est interdit d'activement se profiler dans des partis politiques autres que le FPR. La presse libre n'existe pas et de multiples organisations civiles ont dû arrêter leurs activités. Souvent, les voix opposantes sont accusées d'incitation à la haine ou au divisionnisme. Pendant le génocide, certaines organisations civiles et des « représentants du peuple » ont réellement incité à la haine. Aussi dans le contexte actuel, ils restent des gens avec des idées extrémistes. Mais d'autre part, cet argument ne peut pas être utilisé abusivement pour réprimer toute opposition et critique au régime actuel.

Actuellement le gouvernement contrôle donc entièrement les relations entre la société et l'Etat, tandis que les acteurs de la société civile sont fortement découragés de s'incorporer dans l'espace public. Dans un tel contexte, la conditionnalité d'inclure la société civile dans une phase de participation au DSRP reste certainement utile. Mais une telle sorte de coopération, résultat de l'initiative paternaliste du gouvernement, ne peut qu'être identifiée comme un premier exercice, et non pas comme une légitimation des stratégies que le peuple s'est appropriées ou comme un mécanisme de contrôle sur la performance étatique.

Une véritable participation devrait être spontanée au lieu d'être créée de manière artificielle. Mais pour atteindre ce but, il faut stimuler deux évolutions. D'abord il faut encourager la création d'un environnement libéral, où l'Etat ne contrôle pas entièrement l'espace public et dans lequel les acteurs de la société civile jouissent d'une certaine autonomie. Dans ce débat, les IFI pourraient certainement jouer un rôle plus prononcé. Ensuite, les acteurs civils doivent renforcer leurs propres capacités et leurs liens internes et externes dans la société afin de pouvoir opérer dans la sphère publique de manière efficace et utile. Dans différents pays, un rassemblement d'acteurs de la société civile a pris l'initiative de formuler des alternatives aux stratégies du DSRP. Au Kenya, des représentants de multiples organisations religieuses de différentes convictions se sont réunis dans une initiative qui s'appelle « *Ufungamano* »

pour demander l'opinion de la population sur le changement constitutionnel et pour formuler leurs propres propositions à côté des instances politiques⁷².

De telles évolutions promeuvent la création d'un environnement pluraliste dans lequel l'Etat et la société civile coexistent et s'influencent mutuellement. Ainsi, le FMI ne devrait pas imposer au gouvernement de créer un débat sur les stratégies du DSRP, une vision plutôt paternaliste, mais l'obliger à diffuser l'information nécessaire, à considérer les opinions exprimées par différents partenaires de la société civile, et à inclure les minorités moins représentées au sein de la société civile.

Certes, ces ambitions sont actuellement non-réalistes dans le cas du Rwanda. Néanmoins il reste inquiétant d'observer une négligence de la part des IFI, d'évaluer les expériences de participation au Rwanda dans leurs documents d'évaluation du DSRP en termes d'ambitions décrits ci-dessus; et d'utiliser leur influence pour stimuler le régime à créer un environnement moins répressif dans lequel la société civile puisse se développer et opérer de manière autonome. Ensuite, il est préoccupant de constater que dans l'environnement pré-électoral actuel, le caractère répressif du régime reste une contrainte de plus pour le développement d'une véritable société civile.

6. CONCLUSION

Pendant les dernières décennies, la bonne gouvernance est devenue un nouveau domaine d'importance dans les débats de développement. Aussi dans les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté, la bonne gouvernance et la bonne performance des secteurs publics sont identifiés comme des priorités importantes dans la lutte contre la pauvreté. Ainsi, les institutions de Bretton Woods ont introduit une nouvelle conditionnalité qui oblige les gouvernements à inclure des acteurs de la société civile dans un processus participatif aux stratégies décrites dans le DSRP.

Pour le cas du Rwanda, le FMI et la Banque mondiale ont évalué cette phase de participation très positivement. Néanmoins, nous prouvons qu'il manque des aspects cruciaux à cette initiative de telle sorte que nous ne pouvons pas parler d'une réelle appropriation des stratégies du DSRP par la population.

D'abord l'importance de considérer le contexte spécifique qui détermine le caractère des acteurs de la société civile, est indéniable. Dans le cas du Rwanda, deux problèmes empêchent l'apparition d'une véritable société civile. D'abord, la guerre et le génocide ont créé un environnement de méfiance et de soupçon dans lequel des initiatives coopératives ont peu de chances de

⁷² MAJTENYI, C., 2000, "Efforts to Break Up Multi-Faith Constitutional Reform Fail", in: *Africa News*, Vol. 5, N.12 (Issue 57), Nairobi, online à: www.peacelink.it/afrinews.html.

réussite. D'autant plus, le caractère autoritaire du régime actuel décourage les acteurs civils de s'engager dans des débats publics sur des sujets politiques.

Mais hors du caractère handicapé de la société civile actuelle, le processus participatif aux stratégies du DSRP a failli à inclure différents partenaires civils clés; d'abord à cause de la non-volonté du gouvernement, ensuite à cause d'un manque de capacités internes des organisations concernées.

D'autant plus, les institutions de Bretton Woods n'ont pas bien spécifié quelle sorte de participation elles envisageaient dans le contexte du DSRP. Ainsi, l'élaboration du processus a été asservie aux manipulations du gouvernement et entièrement contrôlée par ce dernier. Le pouvoir rwandais s'est restreint aux cycles de consultations avec certains partenaires sélectionnés, bien utile comme nous reconnaissons, mais insuffisantes pour parler de l'appropriation des stratégies par la société civile.

Tous ces arguments posent la question de savoir comment le FMI et la Banque mondiale sont arrivés à une évaluation positive du processus participatif rwandais sans inclure des remarques ou des objectifs futurs. La vision des institutions financières internationales manque différentes ambitions. D'abord, elles envisagent l'inclusion des acteurs civils dans des stratégies de développement comme moyen d'amélioration de la performance institutionnelle du pouvoir, sans aspirer à la création d'un environnement constructif pour la naissance d'une véritable société civile autonome. Ainsi dans un environnement autoritaire, cette phase de participation devient une initiative paternaliste, entreprise et contrôlée par le gouvernement. Ensuite, la négligence des IFI d'inclure des éléments plus politiques, comme la liberté d'expression, l'importance d'un climat libéral et non-répressif est inquiétante. Néanmoins, ces éléments sont d'importance cruciale pour un réel processus de participation et l'évolution d'une véritable société civile.

Anvers, mai 2003