

**L'AGACIRO RWANDAIS :
DISCOURS POST-DÉVELOPPEMENTALISTE OU
USURPATION DE LA LUTTE POSTCOLONIALE ?
LÉGITIMATION ET DÉLÉGITIMATION D'UN DISCOURS**

par Oana Marina Panait et Aymar Nyenyezi Bisoka

Abstract

Using the discursive approach of the analyses on governance at different scales (local, national and international), this article examines the Agaciro Development Fund, presented by Rwanda's government as an initiative of the population to improve the financial autonomy of Rwanda and to achieve the country's development goals. The article observes how the public discourse on the Agaciro Fund takes root in a broader discourse, to which it is linked. Some of these links are designed *ex ante*, but they gradually nourish from other links which progressively graft as the context evolves. The network produced by these links offers consistency and legitimacy to the Agaciro Development Fund. Thus, using recent theoretical developments on Foucault's concept of 'apparatus', the article shows how the management of certain programs in Rwanda can be both coercive and non-coercive in order to gain legitimacy. This legitimisation process occurs through a strategic production of knowledge. Consequently, the Agaciro Fund illustrates how, in some African states, power relations can strategically mix violent and consensual approaches. Finally, the article concentrates on the role of subjects in the legitimisation of power relations. In this respect, a perpetual, extravagant and theatrical legitimisation process takes place. This process becomes essential to the power's functionality, but it can also legitimise and delegitimise it.

**1. INTRODUCTION : LE FONDS AGACIRO, DE
L'IDÉE DE LA COERCITION À UNE FORME DE
« GOUVERNEMENTALITÉ »**

En juin 2012, l'Addendum au rapport intérimaire du Groupe d'Experts des Nations unies sur la République démocratique du Congo (RDC) concernant les « Violations par le Gouvernement rwandais de l'embargo sur les armes et du régime de sanctions »¹ dénonçait, entre autres, le soutien du gouvernement rwandais au mouvement rebelle M23 opérant dans l'Est de la RDC. Suite à ce rapport, une série d'États occidentaux ont suspendu l'octroi des fonds d'aide au gouvernement rwandais, ce qui lui a valu de perdre 35 % de ses revenus externes². L'une des réactions³ du gouvernement rwandais à cette suspension

¹ Voir : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2012/348/Add.1, consulté le 1er avril 2014.

² THOMSON, S., "Rwanda", in MEHLER, A., MELBER, H., VAN WALRAVEN, K. (ed.), *Africa Yearbook. Politics, Economy and Society South of Sahara in 2012*, Leiden, Koninklijke Brill, 2013, pp. 351-363. L'estimation a été faite en novembre 2013.

³ Il importe de souligner, comme autres réactions, la lutte médiatique et diplomatique dans laquelle va se lancer le gouvernement rwandais dès la nouvelle de la suspension de l'aide. Par exemple, on notera la déclaration de la Ministre Mushikiwabo dans un communiqué du gouvernement rwandais, en réaction à la suspension de l'aide britannique : « Ces accusations

d'aides externes a été le lancement officiel, le 23 août 2012, du Fonds de développement Agaciro⁴.

Ce Fonds a depuis été souvent présenté par des récentes recherches comme étant un instrument mis en place par le gouvernement rwandais en vue de « générer de la finance nationale pour le développement »⁵, où comme une manière de se positionner par rapport à la crise en Europe et une réponse à la suspension de l'aide externe⁶. En présentant le Fonds Agaciro aussi simplement, une telle analyse passe trop rapidement sur l'ingénierie qui l'entoure, laquelle en justifie la cohérence et le légitime en définitive. En effet, si le Fonds Agaciro est réellement une réaction stratégique à une situation donnée, le gouvernement rwandais a dû en évaluer les chances de fonctionnement, mais aussi celles de réussite. Or, pour qu'un tel programme puisse fonctionner, il doit être mis en relation avec un ensemble de discours préexistants, de telle sorte que sa rhétorique ne puisse pas rompre complètement avec une rhétorique plus générale qui fait la cohérence de différentes interventions du gouvernement rwandais et des discours qui les fondent. Cette cohérence du discours est alors utilitaire car elle permet d'en assurer la réussite. Cette cohérence n'implique pas forcément l'acceptation, par la population rwandaise et par les acteurs de la communauté internationale, du contenu du programme. Il est au contraire la possibilité pour le gouvernement rwandais de disposer d'un discours plus ou moins convainquant qui lui permette de poursuivre, de façon plus ou moins satisfaisante, le bras de fer inscrits dans des rapports de forces à un moment donné⁷.

C'est ainsi que, dès le départ, le gouvernement rwandais présente le Fonds Agaciro comme un programme censé contribuer à « l'autonomie financière et accélérer les objectifs de développement du Rwanda »⁸. Selon le gouvernement rwandais, ce Fonds trouve son origine dans les initiatives de la population rwandaise et a pour but d'améliorer le « niveau d'autonomie financière du Rwanda comme nation »⁹. Les contributions à ce Fonds sont présentées comme des « contributions volontaires des citoyens rwandais vivant au Rwanda, ceux vivant à l'étranger, les sociétés privées et les Amis

sont fausses. Elles ne sont basées que sur des intérêts politiques. Elles appuient les objectifs de ceux qui font fi de leurs obligations de chercher des solutions aux problèmes de gouvernance et d'insécurité auxquels la RDC fait face depuis de longues années », Kigali, 28 juillet 2012.

⁴ *Agaciro* est un mot en kinyarwanda qui signifie « dignité ».

⁵ REYNTJENS, F., *Political Governance in Post-Genocide Rwanda*, New York, Cambridge University Press, 2013, p. 144.

⁶ THOMSON, S., *op. cit.*

⁷ Il s'agit ici du bras de fer entre le Rwanda et la communauté internationale sur l'implication de ce pays dans la guerre en RDC.

⁸ Présentation on Agaciro Development Fund at the 10th National Dialogue, 2012, sur le site <http://www.umushyikirano.gov.rw/10th-Umushyikirano-13-14-December.html>.

⁹ <https://www.agaciro.org/>.

du Rwanda »¹⁰.

Pourtant, certains témoignages révèlent que beaucoup de cotisations à ce Fonds ne sont pas volontaires, contrairement au discours du gouvernement rwandais¹¹. Il serait obligatoire dans plusieurs services et serait considéré par certains comme entrant dans le cadre des « contrats de performance » (dit Imihigo en kinyarwanda)¹² qu'il faut réaliser. Les chefs de services recevraient des injonctions venues des échelons supérieurs quant au pourcentage du montant mensuel à prélever sur les salaires des fonctionnaires afin d'alimenter le Fonds¹³. Certes, il est possible d'avoir des témoignages relatifs aux désaccords de certains fonctionnaires quant à ces prélèvements, c'est-à-dire à la contribution au Fonds Agaciro. En revanche, il est quasi impossible d'avoir des preuves sur les origines des injonctions quant aux modalités de cotisation et aux conséquences qui découleraient du non-respect de celles-ci¹⁴.

C'est pour ces raisons que nous ne comptons pas ici nous appesantir sur le caractère volontaire ou non des cotisations dans le cadre du Fonds Agaciro, l'intérêt du présent article se situant à deux niveaux. Premièrement, à partir d'une approche discursive des analyses de la gouvernance et d'échelles (locale, nationale et internationale), il sera d'une part question de comprendre la logique et la cohérence du Fonds Agaciro en tant qu'élément d'un « dispositif »¹⁵ plus large. Nous retenons la définition foucauldienne qui décrit le dispositif comme « un ensemble résolument hétérogène comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques ; bref, du dit aussi bien que du non-dit, voilà les éléments du dispositif. Le dispositif lui-même c'est le réseau qu'on établit entre ces éléments [...] par dispositif, j'entends une sorte [...] de formation qui, à un moment donné, a eu pour fonction majeure de répondre à une urgence. Le dispositif a donc une fonction stratégique dominante. »¹⁶ En second lieu, il sera question de comprendre la manière dont se légitime ce « dispositif » en dehors de la coercition¹⁷. Si les cotisations étaient aussi contraignantes qu'on le dit

¹⁰ <http://www.ambarwanda.be/pdf/FOND%20DE%20DEVELOPPEMENT%20AGACIRO.pdf>.

¹¹ Entretiens avec des fonctionnaires rwandais, Kigali, août 2013.

¹² ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, *Integration Climate Change Adaption Into Development Co-operation: Policy Guidance*, Paris, OECD Publishing, 2012.

¹³ Entretiens avec des fonctionnaires rwandais, Kigali, août 2013.

¹⁴ *Id.* Signalons aussi que, jusqu'au 20 mars 2014, les structures censées gérer les fonds destinées à ce programme n'étaient pas encore mises en place, ce qui laisse la place à une confusion générale au sein de la population rwandaise sur le sens du programme en question.

¹⁵ FOUCAULT, M., *Dits et écrits (1954-1988), tome II : 1970-1975*, Paris, Gallimard, 1994.

¹⁶ *Ibid.*, p. 299.

¹⁷ Bien que le caractère non volontaire du Fonds Agaciro ne constitue pas notre point dans le présent article, il reste tout de même révélateur de la manière dont fonctionnent les relations de

souvent¹⁸, il faudrait au régime rwandais un appareil policier très performant pour s'assurer du respect de la règle relative à la cotisation, ce qui n'est pas le cas. D'où l'intérêt et la nécessité de comprendre les stratégies utilisées par le gouvernement rwandais pour essayer d'assurer l'adhésion de la population.

Dans le présent article, nous soutenons que le souci du gouvernement rwandais de rendre acceptable le Fonds Agaciro passe par sa rationalisation, laquelle s'inscrit dans un jeu relationnel de discours qu'il convoque, la cohérence qu'il recherche et finalement le sens qu'il sous-tend. D'ailleurs, s'il se confirmait, ce caractère obligatoire d'un programme annoncé volontaire serait une raison de plus pour en rechercher les stratégies discursives et le sens, au-delà des modes coercitifs. Plus concrètement, nous analysons le Fonds Agaciro comme étant un discours public fondé sur une stratégie politique cachée et en constante évolution. Si la partie visible de ce discours sera la manière dont le gouvernement rwandais définit officiellement ce Fonds Agaciro, la partie cachée sera au contraire les raisons réelles et inavouées qui justifient ce Fonds et son évolution. Nous chercherons ici à comprendre comment, à partir de son discours, le gouvernement rwandais arrive à construire un lien cohérent entre la dimension cachée du Fonds Agaciro (les raisons réelles à la base du programme et de ses évolutions) et la dimension publique de celui-ci¹⁹.

Bref, nous cherchons à identifier le registre discursif dans lequel il serait pertinent de situer le Fonds Agaciro, afin de comprendre sa cohérence et son sens. En effet, l'un des auteurs du présent article a été sur le terrain, au Rwanda, dans la période du 17 juillet 2013 au 3 septembre 2013. Il a rencontré une trentaine d'acteurs que nous avons choisis de laisser anonymes dans le présent article. L'analyse des données ainsi récoltées nous a suggéré d'adopter une approche discursive des analyses de la gouvernance et d'échelles dans l'étude du Fonds Agaciro. Nous considérons ici le discours comme « une aire d'expression d'un point de vue (...) relatif à un groupe d'institutions ou de communautés épistémiques concernées par un nombre limité d'objectifs »²⁰. Les échelles que nous considérons sont les niveaux local, national et international. Ce choix d'approche se justifie par le fait que le présent article est un essai d'analyse d'une modalité de pouvoir au sens de Michel Foucault

pouvoir au sein de l'État.

¹⁸ Voir REYNTJENS, F., *op. cit.*, p. 144 (note de bas de page 100) : « The first information available suggests that many contributions are compulsory, thus turning the Agaciro fund into a taxation system, just like contributions made to the RPF. »

¹⁹ Il n'est pas ici question de rechercher l'essentiel des éléments qui constituent les raisons d'être du Fonds Agaciro, mais de comprendre comment le Fonds Agaciro comme discours fait des liens avec des discours antérieurs (ou du dit et du non-dit) pour pouvoir se justifier et se maintenir. De plus, pour qu'on puisse les établir et les maintenir, ces liens doivent être cohérents.

²⁰ GAUTIER, D., BENJAMINSEN, T. A., *Environnement, discours et pouvoir. L'approche Political ecology*, Versailles, Quae, 2012, p. 14.

(1994), la gouvernementalité en l'occurrence, l'un des thèmes sur lesquels travaillent les auteurs.

En ce sens, le présent article opère l'analyse d'un programme gouvernemental comme un instrument de pouvoir qui ne peut être compris en dehors de l'examen des discours et des programmes nationaux déjà existants. Il s'agit tout d'abord d'un programme à travers lequel les élites politiques rwandaises recherchent des solutions nationales afin de pouvoir relever les défis financiers auxquels se confronte le Rwanda. Il s'agit ensuite d'un programme où se retrouvent certaines bases de rhétoriques panafricanistes (la spécificité identitaire africaine et l'unicité des populations africaines) et globales (la promotion d'un nouveau paradigme sur le développement et le changement social durable).

2. FONDS AGACIRO : COMPRENDRE LA RECHERCHE DE LA COHÉRENCE ET DE LA LÉGITIMATION À PARTIR DE LA NOTION DE POUVOIR CHEZ FOUCAULT ET CHEZ MBEMBE

Pour pouvoir examiner le jeu complexe autour du Fonds Agaciro, le présent article tente de mobiliser des approches foucauldienne du pouvoir, notamment celle de la « gouvernementalité » et celle du dispositif telles que développées ultérieurement à partir d'applications diverses. Pour ce qui est de la « gouvernementalité »²¹ premièrement, nous partons de l'exemple du Fonds Agaciro pour montrer que, dans certains États africains, les rapports de pouvoir ne s'exercent pas seulement par la coercition, mais aussi par des stratégies non coercitives et fines qui procèdent par la production de la vérité. Cette conception des rapports de pouvoir est développée par Foucault lorsqu'il décrit le pouvoir comme un rapport de force qui est plus lié à l'ordre moral qu'à l'ordre juridique²². Ici, Foucault critique la notion de domination légale, telle que développée par Max Weber²³, comme forme de légitimité de l'État moderne. Pour Foucault, à la domination légale, entendue au sens de mécanismes légaux, il convient d'ajouter les mécanismes disciplinaires et les techniques de sécurité. Ces derniers vont permettre d'élaborer des savoirs qui ont pour objectif de rendre rationnelles les deux premières techniques. Ainsi, pour Foucault, la rationalisation des techniques de pouvoir montre en fait qu'il convient d'élargir la notion de rapports de pouvoir à des situations aussi bien consensuelles que coercitives qui peuvent être des manières de gouverner parmi

²¹ Voir FOUCAULT, M., *op. cit.* Pour la gouvernementalité, voir «La gouvernementalité», dans le vol. III, Paris, Gallimard, 1993, p. 646.

²² FOUCAULT, M., *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, 1975, p. 235.

²³ CRAIG, M., «Weber and the Classification of Forms of Legitimacy», *The British Journal of Sociology*, vol. 38, n° 2, 1987, pp. 199-215.

tant d'autres²⁴. Croché souligne que, pour Foucault, la discipline devient « une technologie «diffuse» (Foucault 1975, p. 36), un «instrument multiforme» qui traverse les appareils et les institutions et les relie. Le pouvoir opère, s'infiltrer. La technologie du pouvoir se place «au principe et de l'humanisation de la pénalité et de la connaissance de l'homme» (*Ibid.*, p. 31). »²⁵

Si le concept foucauldien de « dispositif » est intéressant pour analyser le caractère complexe du pouvoir dans le cadre du Fonds Agaciro, il ne permet pas cependant de saisir complètement les modalités du pouvoir au niveau étatique, africain en l'occurrence. D'où la nécessité de recourir au concept de pouvoir tel que développé par Achille Mbembe. En effet, s'inscrivant dans la perspective de Foucault et étudiant cette fois-ci des contextes africains, Mbembe analyse la manière dont le pouvoir contraint ses sujets en affirmant son droit sur ceux-ci²⁶. Il concentre sa réflexion sur l'analyse du pouvoir d'État qu'il appelle « commandement »²⁷, la problématique de l'assujettissement et les relations de pouvoir dans l'espace de la « postcolonie »²⁸. Dans l'examen de la relation pouvoir-savoir, Mbembe identifie les formes de savoir sur lesquels s'appuie le commandement pour créer « son monde de significations », qu'il cherchera par la suite à imposer comme matrice déterminant « la constitution de toute autre signification au sein de [...] sociétés »²⁹.

Plusieurs critiques de Mbembe reviennent sur la manière dont il analyse le pouvoir « coercitif » contraignant ses sujets « à réarticuler ce pouvoir, à conférer de la grandeur à ce pouvoir, et [...] faire cela à travers une participation conviviale dans [la stimulation de] ce pouvoir »³⁰. En étudiant la problématique du pouvoir chez Mbembe, Butler revient sur l'analyse du pouvoir par ce dernier – pouvoir que celui-ci appelle « commandement » – comme ayant besoin de se faire légitimer par ses sujets, même dans des situations de coercition³¹. Ainsi, dit-elle, « le commandement » « est ratifié de

²⁴ Voir : FOUCAULT, M., «The Subject and the Power», in DREYFUS R., RABINOW, P. (eds.), *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, Brighton, Harvester, pp. 208-226, pp. 219-222.

²⁵ CROCHÉ, S., *Bologne confisqué. Constitution, autour de la Commission européenne, d'un acteur-réseau et d'un dispositif de l'enseignement supérieur*, Thèse (en cotutelle) de doctorat en sciences politiques et sociales, Facultés universitaires catholiques de Mons – Académie de Louvain, Université Lumière Lyon II, 29 mai 2009.

²⁶ MBEMBE, A., *De la Postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, 2000.

²⁷ Dans la postcolonie, « le commandement » s'appuie sur des savoirs qui ressortent « de plusieurs cultures, héritages et traditions dont les éléments se sont enchevêtrés au long du temps, au point où on s'est tissé quelque chose qui fait signe à la coutume sans s'y réduire, et participe de la modernité sans s'y ramener entièrement » (*Ibid.*, p. 42).

²⁸ *Ibid.*, p. 32.

²⁹ *Ibid.*, p. 140.

³⁰ BUTLER, J., «Mbembe's extravagant power», *Public Culture*, vol. 5, n° 1, 1992, p. 68. Voir MBEMBE, A., *op. cit.*

³¹ *Ibid.*

manière perpétuelle et extravagante, et son extravagance et sa théâtralité sont centrales à son fonctionnement »³². Pour Mbembe, il s'agit d'une ratification qui a deux effets : il participe non seulement à la légitimation du pouvoir, mais aussi à la « subtile dé-légitimation du pouvoir étatique qui a lieu à travers ses rituels autorisés »³³. Néanmoins, « ce type de subversion de dé-légitimation qui a lieu dans et à travers l'exercice de ratification ré-autorise le pouvoir au même moment qu'elle [la subversion] expose sa vulnérabilité, en «enlevant» ou en «saisissant» une partie du pouvoir qu'elle est supposée conférer au commandement »³⁴. Enfin, Pouchepadass montre comment, « loin de postuler une dichotomie rigide entre élite et subalternes, il [Mbembe] traite au contraire du rapport dominant/dominés en termes de « stylistique de la connivence »³⁵. Selon Mbembe, « il faut plutôt mettre l'accent sur les logiques de convivialité et sur les dynamique de la familiarité et de la domesticité qui finissent par inscrire dominants et dominés dans un même « champ épistémique »³⁶. Il faut dire aussi que l'autorité dans la postcolonie est caractérisée par « la luxuriance et la truculence » du pouvoir, ainsi que par des pratiques spécifiques tant de la part des dominés que des dominants³⁷.

Pour ce qui est du dispositif, nous essayons de comprendre le rôle actuel joué par le Fonds de développement Agaciro à travers le concept foucauldien de « dispositif »³⁸ et à partir de ses développements ultérieurs³⁹. Cette analyse tente de retrouver les éléments non-dits de ce discours, en les reliant à d'autres éléments discursifs et non discursifs qui ont favorisé son émergence et qui permettront de dévoiler ses objectifs stratégiques⁴⁰. Nous retenons la définition foucauldienne du dispositif, qui le décrit comme un ensemble d'éléments hétérogènes qui se mettent en réseau avec un but stratégique⁴¹. Pour Foucault, le pouvoir s'exerce à travers des dispositifs qui sont plus la représentation

³² *Ibid.*, p. 68.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ POUCHEPADASS, J., « Autour d'un livre. Mbembe (Achille), *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Paris, Karthala, 2000, 236 pages. *On the postcolony*, Berkeley, University of California, 2001, 274 pages », *Politique africaine*, vol. 3, n° 91, 2003, p. 173.

³⁶ MBEMBE, A., *op. cit.*, p. 152.

³⁷ *Ibid.*, p. 153.

³⁸ FOUCAULT, M., *Dits et écrits, op. cit.*

³⁹ Il s'agit ici des évolutions théoriques de CHARLIER, J.-É., CROCHÉ, S., « La migration des objets. Comment le processus de Bologne modifie la signification et les enjeux de l'évaluation des enseignements ? », *Éducation Comparée*, n° 8, 2013, pp. 43-62, et de CHARLIER, J.-É., PANAIT, O. M., « The Bologna Policy Forum: The temptation to act on non-European higher education systems », in OLSON, J. R., BISETH, H., RUIZ, G., *Educational Internationalisation, Academic Voices and Public Policy*, Rotterdam, Sense Publishers (à paraître en 2014).

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, p. 299.

de la discipline que de la contrainte et qui coordonnent les actions sociales⁴². Néanmoins, vu que « le dispositif exige la coordination de l'action des acteurs nombreux »⁴³, « cela implique le développement des conventions et des règles contraignantes »⁴⁴.

Une opérationnalisation ultérieure du concept de « dispositif » de Charlier et Croché⁴⁵ permet de saisir le rôle des acteurs dans l'activation et l'évolution du dispositif, ainsi que son caractère inabouti. En plus, une distinction opérationnelle vise à différencier le « dispositif pratique » du « dispositif global »⁴⁶. « Chaque dispositif est associé à un réseau d'éléments hétérogènes avec une fonction stratégique »⁴⁷. Néanmoins, l'existence de ces éléments n'implique pas de manière automatique la présence d'un dispositif. Un réseau d'éléments hétérogènes devient fonctionnel, c'est-à-dire il se constitue comme un « dispositif » lorsqu'il est confronté à un problème à résoudre⁴⁸, et donc on lui assigne « une fonction stratégique dominante »⁴⁹. Si le « dispositif pratique » représente l'« ensemble de moyens techniques, outils, processus et la question d'accords entre des acteurs concrets »⁵⁰, le « dispositif global » retient ces dispositifs pratiques, tout en mobilisant « beaucoup d'autres éléments qu'il relie [...] et qui contribuent à l'efficacité fonctionnelle et symbolique du processus »⁵¹. Les effets que le « dispositif global » produit doivent être profonds et doivent permettre la redéfinition de l'ordre du monde et l'attribution d'un rôle/statut pour chaque acteur à l'intérieur de ce monde⁵².

Il s'agira donc de comprendre le Fonds de développement Agaciro comme un instrument du pouvoir, « un dispositif pratique »⁵³ dont la cohérence relève de son inscription à côté d'autres éléments hétérogènes dans un « dispositif global »⁵⁴. Ce « dispositif global » est constitué de liens qui se créent entre des éléments hétérogènes reliés à différentes rhétoriques nationales, régionales ou internationales. D'un côté, il s'agit de la rhétorique nationale du gouvernement rwandais soutenant le développement autosuffisant et l'affirmation de l'unicité des populations africaines. Cette rhétorique s'appuie sur la rhétorique panafricaniste déjà existante et qui concerne la recherche

⁴² LASCOUMES, P., LE GALÈS, P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004, p. 17.

⁴³ CHARLIER, J.-É., PANAIT, O. M., *op. cit.*, p. 8.

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ CHARLIER, J.-É., CROCHÉ, S., *op. cit.*

⁴⁶ CHARLIER, J.-É., PANAIT, O. M., *op. cit.*

⁴⁷ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁸ CHARLIER, J.-É., CROCHÉ, S., *op. cit.*, et CHARLIER, J.-É., PANAIT, O. M., *op. cit.*

⁴⁹ FOUCAULT, M., *Dits et écrits*, *op. cit.*, p. 299.

⁵⁰ CHARLIER, J.-É., PANAIT, O. M., *op. cit.*, p. 11.

⁵¹ *Ibid.*, p. 7

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

de l'identité africaine. De l'autre côté, cette rhétorique nationale rejoint tant les rhétoriques critiques globales des organisations internationales, que les rhétoriques des sociétés civiles sur la transformation du paradigme actuel de l'aide au développement et la promotion de l'auto-développement, de la responsabilité étatique et de la participation de la société civile comme moteurs de développement durable.

3. LE FONDS AGACIRO : AUTOUR DE LA CONSTRUCTION D'UN DISCOURS PUBLIC

Dans le présent point, nous proposons un bref historique de l'émergence du Fonds Agaciro, dont la philosophie trace les origines dans les années 1990 et qui se fonde sur des idées d'autosuffisance et de dignité (1). Nous revenons ensuite sur la construction subtile du discours du Fonds Agaciro à partir d'un discours de persuasion et d'une mise en exergue de la singularité rwandaise (2).

3.1. Augmenter les capacités internes d'autosuffisance de l'économie rwandaise et préserver la dignité du peuple rwandais

Présenté dans la Stratégie de réduction de la pauvreté et de développement économique 2013-2018 du gouvernement rwandais comme « un fonds souverain », le Fonds Agaciro devient une nouvelle source innovatrice de financement pour l'économie rwandaise⁵⁵. Pour faire face aux « nouveaux défis d'assurer une plus grande autosuffisance et de développer une compétitivité globale »⁵⁶, les autorités rwandaises ciblent une série de sources innovatrices de financement dont : l'investissement étranger direct, les flux de capitaux internationaux, le management stratégique du portefeuille gouvernemental, la mise en place des fonds d'actions, l'élargissement du fonds souverain Agaciro et l'attraction du financement pour une économie verte⁵⁷.

Le discours public de légitimation du Fonds Agaciro par les autorités publiques rwandaises ne se développe pas et ne se structure pas essentiellement autour d'une rhétorique défensive face à la décision de certains États occidentaux d'arrêter des fonds d'aide externes. Il s'agit d'un discours public qui tire tout d'abord ses sources d'un travail de réflexion interne et d'une préoccupation des autorités centrales rwandaises de mettre en place les bases

⁵⁵ REPUBLIC OF RWANDA, *Economic development and poverty reduction strategy 2013-2018. Shaping our development*, p. XVI, consulté sur http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/General/EDPRS_2/EDPRS_2_FINAL1.pdf.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

d'un développement autosuffisant et durable.

Cette préoccupation pour le développement autocentré apparaît déjà, bien avant le lancement officiel en août 2012 du Fonds Agaciro, dans plusieurs documents officiels clés. Il s'agit du plan de développement économique du gouvernement rwandais mis en place par celui-ci à partir de l'année 2000 via la Vision 2020⁵⁸. La même idée est reprise dans la Stratégie de réduction de la pauvreté et de développement économique⁵⁹, présente depuis décembre 2010 dans le Roadmap 2017, ou dans la Stratégie nationale du changement climatique et de la réduction des émissions de charbon de 2011⁶⁰. « [Le Rwanda] est un pays où l'agriculture et l'industrie ont un impact négatif minimal sur l'environnement, opérant d'une manière durable, et permettant au Rwanda d'être autosuffisant par rapport à ses nécessités basiques »⁶¹. La promotion de l'autosuffisance devient ici une stratégie de développement national.

Enfin, c'est lors du 9^e Conseil de Dialogue national, qui s'est déroulé entre le 15 et le 16 décembre 2011, que les autorités rwandaises vont adopter l'approche de la promotion des « *home grown solutions* »⁶². Il s'agit de la recherche des solutions endogènes aux défis auxquels le Rwanda se confronte aujourd'hui : la dépendance économique, l'absence d'initiatives sociales et entrepreneuriales et la préférence manifestée pour les produits provenant de l'extérieur au détriment des produits locaux. Ces solutions endogènes ont comme priorité de « renforcer la participation des citoyens et la demande de “redevabilité” »⁶³. Ces solutions endogènes sont censées venir de la mobilisation des capacités des forces internes du pays: « les Rwandais peuvent contribuer beaucoup à leur développement sans atteindre de l'aide étrangère »⁶⁴.

Le gouvernement rwandais justifie cette approche par deux arguments principaux : d'une part, les « “home grown initiatives” ont contribué plus que l'aide étrangère et peuvent être considérées comme le premier partenaire de développement »⁶⁵. D'autre part, elles sont censées assurer « l'auto-développement en soutenant leur dignité [celle des Rwandais] »⁶⁶. À partir de la devise « lutter pour notre dignité, nous donnons le ton pour un

⁵⁸ Voir THOMSON, S., *op. cit.* ; REPUBLIC OF RWANDA, *Rwanda Vision 2020*, 2000, Kigali, consulté sur http://www.minecofin.gov.rw/fileadmin/General/Vision_2020/Vision-2020.pdf.

⁵⁹ REPUBLIC OF RWANDA, *Economic Development...*, *op. cit.*

⁶⁰ REPUBLIC OF RWANDA, *Green Growth and Climate Resilience. National Strategy for Climate Change and Low Carbon Development*, Kigali, octobre 2011, consulté sur <http://cdkn.org/wp-content/uploads/2010/12/Rwanda-exec-summary-10nov11.pdf>.

⁶¹ *Id.*

⁶² “Presentations of Home Grown Solutions at the 9th National Annual Dialogue, 2011”, sur <http://www.umushyikirano.gov.rw/9th-National-Dialogue-Council.html>.

⁶³ REPUBLIC OF RWANDA, *op. cit.*, 2010.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ “Presentations of Home Grown Solutions at the 9th National Annual Dialogue, 2011”, *op. cit.*

⁶⁶ *Ibid.*

développement rapide »⁶⁷, le Dialogue national rwandais de décembre 2011 va se centrer sur la problématique de la promotion de l'autosuffisance comme stratégie de développement national. C'est toujours lors du 9^e Dialogue national de 2011 que le gouvernement va retenir parmi ses résolutions économiques la création d'un « Fonds de solidarité » national, ce qui va devenir, le 23 août 2012, le Fonds de développement Agaciro.

Le 10^e Dialogue national, qui s'est déroulé entre le 13 et le 14 décembre 2012, se concentrera davantage sur la thématique « Agaciro : Viser l'autosuffisance »⁶⁸ et sera l'occasion de promouvoir les principes, les valeurs et les mécanismes de l'autosuffisance, mais également de rappeler aux autorités publiques, privées et aux organisations de la société civile le besoin de continuer la campagne de sensibilisation des Rwandais sur la problématique de « l'autosuffisance/l'autodétermination ». Pour le gouvernement rwandais, « l'autosuffisance/l'autodétermination (...) est une lutte dans laquelle nous devons nous engager et savoir que le coût de ne pas lutter est plus grand que le coût pour lutter »⁶⁹.

3.2. La mise en exergue de l'unicité rwandaise (la culture, l'histoire, la population)

Les discours des autorités publiques rwandaises sur le Fonds Agaciro sont marqués par une forte note nationaliste⁷⁰, tout en intégrant des éléments de rhétoriques internationales. Le discours du président rwandais Paul Kagame du 18 mai 2013 est emblématique à cet égard⁷¹. Dans une stratégie de légitimation du programme Agaciro, le président rwandais utilise une rhétorique qui semble d'une part souligner le caractère unique au monde de cet instrument gouvernemental et d'autre part son succès auprès de la population. Pourtant, le prétendu caractère unique de ce « dispositif pratique » n'est pas avéré car deux fonds similaires existent déjà au Québec et en Tunisie : le Fonds de Solidarité de la Fédération du Travail de Québec et le Fonds de Solidarité

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ <http://www.umushyikirano.gov.rw/10th-Umushyikirano-13-14-December.html>.

⁶⁹ Resolutions of the 10th National Dialogue Council, http://www.umushyikirano.gov.rw/IMG/pdf/resolutions_of_the_10th_national_dialogue_council_-english.pdf.

⁷⁰ Voir REYNTJENS, F., *op. cit.*, p. 144. Dans son analyse, Reyntjens montre que les discours du président rwandais s'inscrivent dans la ligne de la rhétorique nationaliste, où l'Occident est accusé de freiner le développement africain (voir l'analyse de Reyntjens sur le discours du 31 décembre 2008 à Kigali du président Kagame, "Kagame Tells Nation To Beware of Foreign Exploitation").

⁷¹ "Speech Delivered by H.E. President Paul Kagame, President of Rwanda on the Occasion of Rwanda Day", Londres 18 mai 2013, consulté sur <http://www.presidency.gov.rw/speeches/855-speech-delivered-by-he-president-paul-kagame-president-of-rwanda-on-the-occasion-of-rwanda-day>.

nationale tunisienne⁷². Lorsque le président rwandais parle du caractère unique de ce Fonds, il fait plutôt référence à sa singularité, à ce qu'il appelle la réponse positive des Rwandais à la demande du gouvernement de contribuer financièrement à la résolution des problèmes internes. Cette réponse positive serait, selon lui, rendue possible grâce à la confiance que les Rwandais auraient dans leur gouvernement.

Cette mise en exergue de la singularité du peuple rwandais fait partie de la rhétorique soutenant la mise en place du Fonds de développement Agaciro. Cette singularité s'exprime par le souci du peuple rwandais de trouver ses propres solutions à ses problèmes internes. Il s'agit des problèmes qui concernent le peuple rwandais et non pas d'autres peuples⁷³. En ce sens, l'identité du peuple rwandais et son unicité se manifestent avant tout par le partage d'un destin commun, et donc des problèmes communs auxquels ils devraient ensemble trouver des solutions communes.

C'est à partir de cette double stratégie d'identification et de préoccupation dans la recherche des solutions aux problèmes rwandais que le gouvernement du Rwanda fera un lien subtil avec la problématique congolaise dans laquelle il est accusé d'être impliqué. En effet, ne voulant pas se justifier envers la communauté internationale quant aux accusations portées contre lui par l'ONU d'une part, et voulant d'autre part persuader le peuple rwandais du manque d'implication de leur pays dans la crise secouant l'Est du Congo, le gouvernement rwandais fera recours à cette double stratégie. On retrouve cette stratégie dans le discours de Kagame en ces termes : « Nous, le peuple du Rwanda, notre pays a ses propres problèmes que nous ne pouvons pas attribuer à d'autres mais pour lesquels nous devons trouver des solutions. »⁷⁴

De plus, les particularités de la culture et de l'histoire rwandaises seront mobilisées dans cette stratégie : « Nous, les Rwandais, nous sommes passés par une histoire différente qui nous a façonnés d'une telle manière que nous voyons les choses différemment. »⁷⁵ « Nous recevons le soutien de la part de bailleurs, oui, mais personne ne peut pas te donner Agaciro (dignité), tu dois la chercher toi-même. C'est d'ici que l'idée du Fonds Agaciro est venue. »⁷⁶ On retrouve ici ce refus de répondre directement aux accusations portées par les experts de l'ONU. Cette stratégie joue finalement un quintuple rôle : celui de nier les accusations en les considérant comme un énième problème – sous-entendu injuste – avec lequel est confronté le Rwanda, et celui de mobiliser

⁷² "Rwanda : Qu'est-ce que le Fonds de Développement Agaciro ?", 28 janvier 2013, consulté sur <http://www.jambonews.net/actualites/20130128-rwanda-quest-ce-que-le-fonds-de-developpement-agaciro/>.

⁷³ "Speech Delivered by H.E. President Paul Kagame, President of Rwanda on the Occasion of Rwanda Day", Londres 18 mai 2013, *op. cit.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

la population en vue de l'autosuffisance. Mais dans ce souci d'autosuffisance, il y a un triple enjeu : tout d'abord, il est question d'un jeu de substitution, celui de persuader les Rwandais que le Rwanda continue à être un pays fort et prospère, parce que soutenu non plus par les bailleurs de fonds mais par le peuple lui-même. Ce qui exige de mobiliser le discours de « dignité ». Il s'agit ensuite de persuader la population de participer à ce Fonds. Il s'agit enfin de ne pas perdre la face et d'essayer de prouver aux autres pays africains et la force et la capacité de préserver la position de leader du Rwanda, de cet État africain visionnaire qui ferait face aux bailleurs de fonds. C'est d'ailleurs pour cela que les Rwandais devront contribuer à ce programme qui doit absolument marcher pour ne pas définitivement perdre la face.

Ainsi, la spécificité du contexte difficile par lequel est passé le Rwanda en 2012 avec la suspension des fonds est rappelée et la mise en place d'un discours de réhabilitation se trouve définitivement scellée dans la partie du discours où le président Kagame dit : « Le monde entier s'est tourné contre nous », « Quelques chefs d'États, chefs d'organisations internationales ont comploté contre le Rwanda », « Tout le monde veut une partie de ce petit pays », « On a fait porter à notre pays des problèmes qui n'étaient pas les siens »⁷⁷. À partir de là, il tentera de faire en sorte que la solidarité rwandaise, cette vertu qu'on attribue aux cultures africaines, deviennent le catalyseur (la source même) de ce programme. On le voit lorsqu'il dit : « Les Rwandais du pays et de l'extérieur du Rwanda [...] et les amis du Rwanda se sont rencontrés pendant cette période difficile et ont décidé de trouver une solution. »⁷⁸ À ce niveau, le Fonds Agaciro n'est plus une affaire du gouvernement rwandais mais le résultat d'un consensus entre ceux qui aiment le Rwanda. Il ne s'agit plus d'un programme auquel il faut adhérer, mais d'une proposition de tous les Rwandais et des amis du Rwanda. C'est d'ailleurs pour cette raison aussi que l'adhésion ex-post de la population à ce programme devrait être assurée par leur contribution car le contraire remettrait en question la cohérence de tout le discours.

Kagame finira par essentialiser le Fonds Agaciro en le sortant de son contexte et en le présentant comme la réponse naturelle que les Rwandais donneraient à ce genre de situations. Il le fera lorsqu'il tentera d'associer cette action de solidarité à l'esprit rwandais en disant : « Cela, c'est l'esprit du Rwanda. C'est ce que j'entends par *ubupfura* (décence et dignité)... jamais te trahir ou [trahir] les autres. »⁷⁹

Sous le point suivant nous replaçons l'histoire du Fonds Agaciro dans un contexte plus large, qui n'est pas seulement celui de la réflexion interne sur la façon de subvenir à ses propres besoins, mais aussi celui de la recherche

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

par le Rwanda d'un positionnement stratégique à l'échelle régionale et internationale.

4. RECHERCHE D'UN POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE : ENTRE AUTOSUFFISANCE ET PANAFRICANISME

Le discours autour du Fonds Agaciro a mis un accent particulier sur deux questions : celle de l'auto-développement et celle l'adoption d'une approche « *home grown solutions* ». Pour mieux comprendre les raisons de la mobilisation de ces deux notions, il paraît nécessaire de les examiner, tout d'abord, en dehors du Fonds Agaciro et, ensuite seulement, en essayant de comprendre la manière dont le gouvernement rwandais y fait le lien avec ce Fonds. En effet, le discours sur l'auto-développement et sur l'approche « *home grown solutions* » au Rwanda se situe dans un contexte de réflexion interne sur le positionnement du Rwanda sur la scène internationale et sur sa place sur la scène régionale africaine. Cette réflexion interne tourne autour des questions telles que : « Comment se positionne le Rwanda dans la crise économique globale actuelle ? », « Comment éradiquer la malnutrition des enfants ? » ou « La bonne gouvernance est la fondation du développement ; comment peut-on la transformer dans une culture ? »⁸⁰

Stratégiquement, lors de ses différentes conférences, le président Kagame insiste sur l'absence d'une voix unique qui pourrait représenter l'Afrique sur la scène internationale⁸¹ ainsi que sur « l'absence des leaders qui peuvent se démarquer et résister contre ces défis » liés à la « promotion d'un développement inclusif et durable »⁸². Ainsi, il légitime son discours et son positionnement en tant que leader africain et propose ensuite une politique qui a pour but non seulement de transformer le Rwanda en un futur centre régional des services de communication et de télécommunications, mais aussi à en faire un exemple à suivre pour ses voisins africains. Ce discours du gouvernement rwandais essaye ainsi de se traduire en action publique. En fait, dans la Stratégie nationale sur le changement climatique de 2011, les autorités centrales soulignent que « le Rwanda aura la connaissance locale et régionale solide pour être en mesure de répondre et de s'adapter aux changements climatiques et aux impacts qui en résultent, en soutenant d'autres pays africains, en tant

⁸⁰ « Presentations of Home Grown Solutions at the 9th National Annual Dialogue, 2011 », *op. cit.*

⁸¹ WAUGH, C. M., *Paul Kagame and Rwanda. Power, Genocide and the Rwandan Patriotic Front*, Jefferson, McFarland, 2004.

⁸² « Speech by H.E. Paul Kagame, President of the Republic of Rwanda, at the opening of the 2012 African Economic Conference, Kigali, 30 octobre 2012 ». Consulté sur <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Kigali-Rwanda%20-%2030%20October%202012%20-%20Speech%20by%20H.E.%20Paul%20Kagame-President%20of%20the%20Republic%20of%20Rwanda%20at%20the%20Opening%20of%20the%202012%20African%20Economic%20Conference.pdf>.

que centre régional de services, à faire de même »⁸³.

Il est important de souligner que l'intérêt du gouvernement rwandais pour acquérir un poids économique, politique et symbolique sur la scène régionale et internationale est déjà évident depuis 2003⁸⁴. La volonté de renforcer ses relations avec ses autres voisins africains a été déjà manifestée par le président Kagame dans la seconde moitié de l'année 2003, quand le Rwanda prendra la vice-présidence de l'Union africaine (UA) et soutiendra les conférences de l'UA sur la bonne gouvernance, qui auront lieu à Kigali⁸⁵. De plus, le Rwanda deviendra membre du Marché commun de l'Afrique de l'Est et du Sud et du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD)⁸⁶. Enfin, le Rwanda s'oriente envers la Chine, avec laquelle il signera des accords économiques prévoyant des prêts sans intérêts⁸⁷.

Néanmoins, le discours du président rwandais sur la promotion d'un développement autosuffisant et durable, comme facteur de changement interne et régional, s'inscrit aussi dans la ligne du panafricanisme des XIX^e et XX^e siècle, qui mobilise initialement une rhétorique sur l'émancipation des esclaves⁸⁸, pour passer ensuite à une rhétorique sur le « retour aux origines »⁸⁹. Dans différents discours de Kagame, on retrouve cinq principales thématiques qui sont développées par la pensée panafricaniste et qui, directement ou indirectement, se relie à l'idée du Fonds Agaciro et permettent de faire sa cohérence : la recherche de l'indépendance (1), l'affirmation de la pluralité des voies conduisant vers cette indépendance (2), le crédo du retour aux racines (3), le crédo de l'autosuffisance (4) et la question institutionnelle de l'unification de l'Afrique (5).

En effet, le panafricanisme part de la théorie selon laquelle « le sous-développement a été causé par le colonialisme et le néo-colonialisme et les conditions associées ou la balkanisation, la dépendance et l'exploitation capitaliste »⁹⁰. La voie à suivre pour dépasser le sous-développement devient alors « l'indépendance, l'intégration et le socialisme »⁹¹. Ces apports philosophiques reviennent généralement dans les discours de Kagame qui

⁸³ REPUBLIC OF RWANDA, *Green Growth ...*, *op. cit.*

⁸⁴ WAUGH, C. M., *op. cit.*

⁸⁵ *Ibid.*, p. 218.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ THOMSON, S., *op. cit.*, pp. 357-358.

⁸⁸ Un des fondateurs et dirigeants du mouvement panafricaniste, entre les années 1900-1960, W. E. B du Bois va être l'un de ceux qui se sont battus le plus fort pour les droits des Américains noirs et des Africains noirs, ainsi que pour le droit à l'éducation et à l'autodétermination pour l'Afrique noire (voir OLA, O., "Pan-Africanism: An Ideology of Development", *Présence Africaine*, vol. 4, n° 112, 1979, pp. 72-74).

⁸⁹ *Ibidem*, p. 89.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

participent à la justification du Fonds Agaciro⁹². Mais Kagame insistera sur la pluralité des modèles politiques de gouvernance et de développement qui devront mener vers cette indépendance⁹³. Il rejoint ainsi les discussions qu'on retrouve chez les panafricanistes des années 1970, qui effectivement vont être d'accord sur les facteurs qui déterminent le sous-développement mais non sur les solutions à adopter pour dépasser cet état⁹⁴.

Parmi les solutions adoptées par les différents courants du panafricanisme, on identifiera ceux qui considèrent que « l'indépendance et l'intégration ont été constamment proposées comme des fondations de la transformation »⁹⁵. L'indépendance est ici vue comme un « retour aux “racines” et au “soi” », une « auto-transformation » et un « auto-développement »⁹⁶. Les divers discours de Kagame vont se nourrir de ces thèmes du panafricanisme, philosophie qui finira par s'institutionnaliser lors de la création, en 1963⁹⁷, de l'Organisation de l'unité africaine⁹⁸.

Enfin, il est important d'indiquer que l'Organisation de l'unité africaine⁹⁹ représente la période historique du panafricanisme du XX^e siècle, qui donne naissance à « trois figures du panafricanisme : le panafricanisme messianique, le panafricanisme maximalisant, le panafricanisme minimaliste »¹⁰⁰. C'est

⁹² Ici le panafricanisme se présente comme une philosophie du développement.

⁹³ Discours de Paul Kagame, lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, Corée, 30 novembre 2011, consulté sur <http://www.presidency.gov.rw/speeches/558-speech-by-he-paul-kagame-president-of-the-republic-of-rwanda-at-high-level-forum-on-aid-effectiveness>.

⁹⁴ Certains panafricanistes ne vont pas suivre la voie du marxisme socialiste (OLA, O., *op. cit.*, p. 89). Suivre la voie du marxisme socialiste impliquait pour certains de rentrer dans un nouveau cycle de dépendance par rapport au socialisme (*Ibidem*, p. 95).

⁹⁵ OLA, O., *op. cit.*, p. 92.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 95. L'union économique, politique et militaire des pays africains était censée, selon Nwame Nkrumah, être la clé pour lever la domination et pour que l'Afrique puisse « maîtriser son propre destin » (TSHIYEMBE, M., « L'Union Africaine et la Nouvelle Gouvernance Régionale », in BANGOURA, D., *L'Union Africaine face aux enjeux de Paix, de Sécurité et de Défense*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 53).

⁹⁷ HILBOLD, A., JEURISSEN, L., LOMO MYAZHIOM, A.-C., BELINGA, M.-Z., *Latitudes noires 2003-2004. Panafricanisme, piège post-colonial ou construction identitaire non-blanche*, Paris, Homnisphères, 2003.

⁹⁸ Elle sera remplacée par l'Union Africaine en 2002 (TSHIYEMBE, M., *op. cit.*).

⁹⁹ Aujourd'hui, l'Union africaine représente une nouvelle étape du panafricanisme qui est en voie de construction (TSHIYEMBE, M., *op. cit.*). Toutefois, la nature même du panafricanisme sous l'UA est souvent mise à l'épreuve, vu l'intégration de l'Union africaine et du cadre stratégique du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique dans la logique économique néolibérale (LESUFI, I., « South Africa and the Rest of the Continent: Towards a Critique of the Political Economy of NEPAD », *Current Sociology*, vol. 52, no. 5, 2004, pp. 809-829). Mis en place pour « éradiquer la pauvreté et stopper la marginalisation du continent dans l'économie globale », le NEPAD est fortement critiqué (*ibid.*, p. 810). Une critique avancée par rapport au cadre stratégique NEPAD est « sa ressemblance aux programmes économiques d'ajustements structurels du Fond monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale » (*ibid.*, p. 809).

¹⁰⁰ TSHIYEMBE, M., *op. cit.*, p. 51.

l'époque où les discours radicaux, modérés et messianiques du XX^e siècle s'articulent autour de la lutte contre le colonialisme, la lutte pour l'unité des peuples africains séparés¹⁰¹, la lutte contre la balkanisation et la lutte pour la restauration de « la dignité de l'homme noir et (...) le retour à la “mère patrie” »¹⁰². Les discours panafricanistes des leaders africains¹⁰³, engagés dans la résistance contre l'oppression à cette époque, sont aussi des discours centrés sur l'idée d'autosuffisance et de développement autocentré¹⁰⁴ auxquels recourra plus tard Kagame dans ses différents discours qui soutiennent le Fonds Agaciro.

Dans le point qui suit, nous montrons le fait que la réflexion interne rwandaise sur l'autosuffisance et la responsabilité des gouvernements nationaux s'inscrit aussi dans la ligne d'une rhétorique internationale plus large.

5. INSCRIPTION DANS DES CRITIQUES D'ORDRE GLOBAL SUR LA RESTRUCTURATION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Cette réflexion interne sur l'importance de l'autosuffisance et de la responsabilité des gouvernements nationaux, comme stratégie du développement national et régional, est également faite par le président Kagame au niveau régional et international. Il s'agit des discours où le président rwandais dénonce la forme que l'aide publique au développement a pris ces deux dernières décennies en Afrique – « la charité »¹⁰⁵ – et où il promeut le besoin d'une refonte de la politique de l'aide au développement. Cependant ce discours doit être compris dans le contexte international où cette rhétorique est aussi avancée tant par les Institutions financières internationales (IFI) que par les gouvernements nationaux et les sociétés civiles du Sud.

¹⁰¹ HILBOLD *et al.*, *op. cit.*

¹⁰² TSHIYEMBE, M., *op. cit.*, pp. 51-52.

¹⁰³ À partir de ces discours panafricanistes, le nationalisme africain se développera aussi à travers des leaders comme Kwamé N'Krumah, Namdi Azikiwe, Jomo Kenyatta, Gamal Abd El Nasser, Wallace Johnson, Hastings Banda (Voir : ZERBO, Y., “La problématique de l'unité africaine (1958-1963)”, *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 212, 2003, pp. 113-127) ou Léopold Sédar Senghor (ROBERTS, A. F. *et al.*, “Voir la ville invisible”, *Politique africaine*, n° 100, 2005, pp. 175-197).

¹⁰⁴ Ces discours s'articulent aussi dans le contexte international des années 1970 d'un courant de pensée critique, qui promeut le développement autocentré et donc « la volonté de rompre avec la division internationale du travail et l'ambition de compter sur ses propres forces et de mettre en œuvre un développement autocentré » (AZOULAY, G., *Les théories du développement. Du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, p. 197).

¹⁰⁵ Discours de Paul Kagame, lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan, Corée, 30 novembre 2011. Voir aussi le discours de Paul Kagame au Forum mondial économique de Davos, le 23 janvier 2014.

La rhétorique promue par Paul Kagame ne rompt pas avec la rhétorique sur la politique de l'aide au développement, avancée au niveau international dans la seconde moitié des années 1990. Il s'agit ici notamment de la rhétorique d'après les années 2000 qu'on retrouve d'un côté au niveau des IFI et de l'autre au niveau des gouvernements nationaux, engagés dans une restructuration du paradigme de l'aide au développement. Celle-ci est passée par l'accord sur les Objectifs du millénaire pour le développement (ODM) en 2000 et ensuite par la Déclaration de Paris en 2005¹⁰⁶. Cette restructuration de paradigme apparaît dans un contexte de défaillance du modèle néolibéral de développement, tel que promu entre les années 1980 et 1990 sous la forme des Plans d'ajustement structurel (PAS)¹⁰⁷.

L'échec du modèle des PAS va créer le cadre favorable aux réformes institutionnelles sur l'aide publique au développement des années 1990¹⁰⁸. Ces réformes vont promouvoir la logique de la « bonne gouvernance », qui va devenir soit une priorité des politiques de l'aide au développement soit une conditionnalité¹⁰⁹. La stigmatisation de « l'état stationnaire du processus de développement » dans les pays du Sud¹¹⁰ par les IFI et la prise de conscience des besoins en vue d'un changement de paradigme va donc créer le cadre d'une refonte de la politique d'aide au développement. Avec l'adoption des ODM en 2000 et la Déclaration de Paris de 2005, trois principes clés vont être avancés : une plus grande consultation entre les bailleurs et les bénéficiaires, une plus grande responsabilité de la part des États et un changement d'approche sur la croissance économique comme facteurs de changement social¹¹¹. Ainsi, la croissance économique ne va plus représenter le seul moteur du développement, mais aussi la réduction de la pauvreté¹¹².

Sans s'éloigner des nouvelles propositions et du paradigme avancés par les IFI et approuvés par les gouvernements nationaux, la rhétorique de Paul Kagame va davantage s'inscrire dans la logique des critiques modérées de la

¹⁰⁶ MURRAY, W., OVERTON, J. D., "Neoliberalism is dead, long live neoliberalism? Neoliberalism and the international aid regime of the 2000s", *Progress in Development Studies*, vol. 11, no. 4, 2011, pp. 307-319.

¹⁰⁷ *Ibidem*. Les PAS comprennent une série de réformes économiques mises en place, dans les années 1980 et au début des années 1990, par les IFI (la Banque mondiale, le Fonds monétaire international) pour les pays endettés. Ces réformes deviennent une conditionnalité pour la poursuite de l'aide externe. Deux principes clés sont à la base des PAS : la gestion rigoureuse par l'État et la dérégulation des marchés avec l'inscription dans la logique de la mondialisation néolibérale.

¹⁰⁸ NUBUKPO, K., "Quel futur pour l'Afrique ? Évolution des paradigmes du développement, débats méthodologiques et perspectives", *L'Économie politique*, vol. 3, n° 59, 2013, pp. 76-90.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 88.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 85.

¹¹¹ MURRAY, W., OVERTON, J. D., *op. cit.*

¹¹² *Ibid.*

politique de l'aide au développement¹¹³, en même temps qu'elle ne s'éloignera pas des critiques des ONG. En effet, malgré le fait qu'une réforme profonde des fondements de la politique de l'aide publique au développement a été déjà entamée depuis les années 2000, les critiques radicales¹¹⁴ ou modérées¹¹⁵ ne cessent pas de se manifester. Ces critiques sont aussi accompagnées par les revendications qui émanent de la société civile, laquelle constate que les approches en matière d'aide publique au développement ne changent pas¹¹⁶. En s'appuyant également sur les principes promus par la Déclaration de Paris de 2005, les organisations de la société civile du Sud réclament une refonte de la politique de l'aide, à travers une plus forte responsabilisation des IFI, des bailleurs de fonds, mais aussi des gouvernements nationaux¹¹⁷. De plus, elles réclament « une réforme approfondie du mode de fonctionnement de la Banque mondiale et du FMI », et suggèrent de « placer la question de la responsabilité Nord-Sud au centre du débat » et de « redéfinir le rôle de la société civile »¹¹⁸.

Ainsi, Paul Kagame ne s'inscrit pas dans une rhétorique qui demande d'arrêter complètement l'aide à l'Afrique¹¹⁹, mais « il s'oppose à "l'aide mauvaise" »¹²⁰. Le président rwandais lance un plaidoyer pour une transformation des rapports entre les gouvernements bénéficiaires et les bailleurs externes, et pour une plus forte mobilisation de la population dans l'identification des solutions internes aux problèmes internes. Ainsi, dans un discours plus ample lors du Forum de Busan de novembre 2011 sur l'efficacité de l'aide, le président rwandais dénonce « l'industrie de l'aide »¹²¹ et souligne l'importance d'un changement des relations entre les pays bénéficiaires et les bailleurs de fonds. En abordant la problématique de l'inefficacité de

¹¹³ REYNTJENS, F., *op. cit.*

¹¹⁴ Voir : MOYO, D., *Dead aid. Why aid is not working and how there is a better way for Africa?*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2009 ; BAUER, P. T., *Dissent on Development*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1972 ; BAUER, P. T., "N. H. Stern on Substance and Method in Development Economics", *Journal of Development Economics*, vol. 2, n° 4, 1975, pp. 387-405.

¹¹⁵ Voir : MOSS, T., *Dambisa Moyo's (Serious) Challenge to the Development Business*, Washington, D.C., Center for Global Development, 2009, pp. 1-5, consulté sur <http://www.cgdev.org/publication/dambisa-moyos-serious-challenge-development-business> ; MURRAY, W., OVERTON, J. D., *op. cit.* ; CHARNOZ, O., SEVERINO, J.-M., *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte, 2007 ; CLING, J.-P., RAZAFINDRAKOTO, M., ROUBAUD, F. (dir.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica, 2003, 2^e édition.

¹¹⁶ MUTASA, C., "« Responsabilité » et efficacité de l'aide publique au développement", *Alternatives Sud*, vol. 15, 2008, pp. 109-120.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 113.

¹¹⁹ Dans ce sens, voir MOYO, D., *op. cit.*

¹²⁰ REYNTJENS, F., *op. cit.*, p. 144.

¹²¹ Discours de Paul Kagame, lors du Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, *op. cit.*

la politique de l'aide en Afrique au cours des deux dernières décennies, le président rwandais s'interroge : « Comment pourrions-nous traduire les engagements d'aide par des résultats effectifs de développement qui nous conduiraient à atteindre l'autosuffisance ? »¹²²

Cette refonte des relations devrait se faire selon le président rwandais en fonction de trois principes, « la responsabilité, l'appropriation nationale et la redevabilité », et devrait contrecarrer « la perpétuation de la dépendance » comme « une caractéristique permanente du [...] processus de développement »¹²³.

En ce sens, les bénéficiaires s'engageront dans « la délivrance des résultats sur des objectifs de développement de priorité nationale » et les bailleurs devront « implémenter les engagements faits à des forums [...] »¹²⁴. Plus précisément, les bailleurs de fonds devront réorienter leur aide « pour le renforcement ou la construction des systèmes nationaux et pas par leur contournement »¹²⁵. Ce discours est un exemple concret de l'inscription de la rhétorique du président rwandais dans la ligne de pensée et d'action mise en place au niveau international après la Déclaration de Paris de 2005, qui a comme objectif l'amélioration de la qualité de la gestion de l'aide au développement en vue d'atteindre les ODM en 2015¹²⁶. Dans son discours, Paul Kagame revient sur le principe de « la redevabilité mutuelle » qui, selon lui, engagerait tant les bénéficiaires que les bailleurs et contribuerait ainsi à une transformation des relations entre les deux types d'acteurs. Il s'agit ici du principe de « responsabilité mutuelle » promu par la Déclaration de Paris¹²⁷. Ce principe a comme objectif d'équilibrer les intérêts des bailleurs, des bénéficiaires et surtout des populations, à travers une responsabilisation des IFI et des bailleurs de fonds, des gouvernements nationaux, mais aussi des organisations de la société civile.

Dans le point suivant, nous essayons de relier tous les éléments développés ci-dessus et qui nous permettent d'aller au-delà du Fonds Agaciro pour essayer de comprendre la manière dont les « ambitions » du gouvernement rwandais s'articulent aux processus et dynamiques de légitimation et dé-légitimation.

¹²² *Id.*

¹²³ *Id.*

¹²⁴ *Id.*

¹²⁵ *Id.*

¹²⁶ MUTASA, C., *op. cit.*

¹²⁷ *Ibid.*, p. 111.

6. CONCLUSION : AUTOUR DE LA LÉGITIMATION ET DE LA DÉ-LÉGITIMATION DU FONDS AGACIRO

Les développements qui précèdent montrent que le discours public sur le Fonds Agaciro s'enracine dans des discours plus larges auxquels il se lie. Certains de ces liens sont pensés *ex ante* et s'enrichissent, et d'autres liens s'y greffent au fur et à mesure des évolutions du contexte. Ces liens jouent alors un double rôle : celui de rendre le Fonds Agaciro cohérent et celui de le légitimer. Il s'agit ici de deux objectifs qui se renforcent mutuellement et qui, ensemble, recherchent l'acceptabilité de ce Fonds par les Rwandais. C'est cette acceptabilité qui pourra, comme on l'a vu, offrir au gouvernement rwandais la possibilité de disposer d'un discours plus ou moins convainquant qui lui permette de poursuivre, de façon plus ou moins satisfaisante, le bras de fer inscrit dans des rapports de forces à un moment donné. Ainsi, sans être le but premier dans la légitimation du Fonds Agaciro vis-à-vis de la population rwandaise, la légitimation par l'acceptabilité a pour but d'affermir ce 'discours plus ou moins convainquant' dont a besoin le gouvernement rwandais dans la conduite de ses rapports de force sur le plan international. En d'autres termes, plus le Fonds Agaciro sera contesté sur le plan interne, moins ce 'discours plus ou moins convainquant' du gouvernement rwandais sera efficace dans la conduite des rapports de force en cours.

Cela expliquerait pourquoi, dans un tel contexte, la coercition n'est pas l'approche la plus adéquate pour imposer le Fonds Agaciro au Rwanda. Il a besoin d'être légitimé par des savoirs afin d'éviter le plus possible de contestations et ne pas affaiblir le discours externe du gouvernement rwandais. Nous nous retrouvons ici dans ce que Foucault appelle la « gouvernementalité » lorsqu'il montre comment, dans des contextes modernes, la manière de gouverner peut être aussi bien coercitive que non coercitive. Cette manière de gouverner rentre dans les rapports de pouvoir qui mêlent stratégiquement les approches violentes et consensuelles. En ce sens, le Fonds Agaciro illustre comment, dans certains États africains, les rapports de pouvoir ne s'exercent pas seulement par la violence/coercition, mais qu'ils peuvent aussi procéder par une production de la vérité qui permette de mettre en place des stratégies non coercitives et fines.

C'est pour ces raisons qu'alors que le Fonds Agaciro, tel que nous le connaissons aujourd'hui, émerge dans un contexte bien précis de crise politique 'grave' qui oppose le Rwanda à ses bailleurs de fonds, on retrouve tout de même ses racines dans les années 1990. C'est à ce moment déjà qu'on voit des idées d'autosuffisance, de dignité, de singularité et des « *home grown solutions* » au sein des cadres, idées qui sont bien traçables et qui ont influencé directement le gouvernement rwandais dans le choix des éléments du discours sur le Fonds Agaciro. Ces éléments permettent surtout d'assurer l'acceptabilité

du Fonds par la population rwandaise afin d'en assurer la légitimité, ce qui aura des effets sur la conduite des rapports de force en cours entre les autorités rwandaises et l'extérieur.

Mais pour l'extérieur, il faudra recourir à des discours plus larges sur l'autosuffisance et le panafricanisme. Ce discours va ensuite se relier aux ambitions de positionnement stratégique à l'échelle régionale et internationale du Rwanda. Ainsi, le président Kagame tentera-t-il de développer une rhétorique en matière de développement qui mobilise des thématiques clés du discours panafricaniste du XIX^e et du XX^e siècle (l'indépendance, la pluralité des voies, le retour aux origines, l'autosuffisance, l'unification, etc.).

Sur ce plan, on voit que, théoriquement, le Fonds Agaciro évolue de la « gouvernementalité » vers le « dispositif » foucauldien. En effet, on a vu que sur le plan interne (au Rwanda) le Fonds Agaciro recourra à la « gouvernementalité », en cherchant plutôt à déterminer les Rwandais à accepter ce Fonds, en essayant de produire des vérités pour pouvoir le légitimer, et donc à mêler stratégiquement coercition et consensualisme. Cependant, pour essayer de renforcer son positionnement dans les rapports de force internationaux, le gouvernement rwandais recourra tout d'abord au « dispositif pratique » pour renforcer ce discours. En tant qu'« ensemble de moyens techniques, outils, processus et la question d'accords entre des acteurs concrets »¹²⁸, ce « dispositif pratique » permet de retrouver certains éléments discursifs et non discursifs qui ont favorisé son émergence et qui permettront de dévoiler l'objectif stratégique¹²⁹. Cet objectif stratégique est fait des éléments qui constituent le « non-dit »¹³⁰ du Fonds Agaciro qui, nous semble-t-il, est composé de plusieurs éléments dont : l'acceptabilité de son discours, la légitimation de celui-ci par la population et l'efficacité du discours auprès des acteurs externes.

En dehors du « dispositif pratique », le Fonds Agaciro a aussi recours au « dispositif global » lorsqu'il mobilise « beaucoup d'autres éléments qu'il relie [...] et qui contribuent à l'efficacité fonctionnelle et symbolique du processus »¹³¹. Ainsi, comme nous l'avons vu, le Fonds Agaciro mobilise une rhétorique critique globale au sujet des organisations internationales et celle des sociétés civiles sur la transformation du paradigme actuel de l'aide au développement et la promotion de l'auto-développement, de la responsabilité étatique et de la participation de la société civile comme moteurs de développement durable. Cette rhétorique est de plus en plus portée par les Institutions Financières Internationales, les gouvernements nationaux et les sociétés civiles du Sud. Il s'agit ici des propositions beaucoup plus profondes,

¹²⁸ CHARLIER, J.-É., PANAIT, O. M., *op. cit.*, p. 11.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ FOUCAULT, M., *Dits et écrits, op. cit.*, p. 299.

¹³¹ *Ibid.*, p. 7.

dépassant le cadre intérieur rwandais, et qui essayent de promouvoir la redéfinition de l'ordre du monde et l'attribution d'un rôle/statut pour chaque acteur à l'intérieur de ce monde¹³². Toutes ces rhétoriques nationales, régionales et internationales constituent des éléments hétérogènes reliés entre eux dans un but stratégique.

Ainsi, quoiqu'apparemment critique, la rhétorique autour du Fonds Agaciro ne rompt ni avec la rhétorique de ceux que les autorités rwandaises traitent souvent comme les 'dominants' occidentaux, ni avec la critique modérée des sociétés civiles sur la constance des modalités qui entourent aujourd'hui la politique de l'aide au développement, en dépit d'un essai de refonte de celle-ci au niveau international après les années 1990, plus particulièrement au début des années 2000. C'est ici qu'il y a lieu de signaler la critique du pouvoir de Mbembe qui s'inscrit largement dans une culture foucauldienne du pouvoir. En effet, selon Mbembe, ces rapports de pouvoir, qu'il appelle « commandement », ont besoin de se faire légitimer par leurs sujets, même dans des situations de coercition. Il s'agit d'un « commandement » qui doit se légitimer de façon « perpétuelle et extravagante »¹³³, une « extravagance qui s'associe à une théâtralité qui sont essentielles à son fonctionnement »¹³⁴. Dans le Fonds Agaciro, on retrouve ce besoin de légitimation d'abord au niveau interne et ensuite au niveau externe. Ce souci de légitimation du Fonds est à la fois perpétuel, extravagant et théâtral. Perpétuel, car il faut continuellement chercher à renouveler les arguments en faveur du Fonds Agaciro, aussi longtemps qu'il continuera à jouer un rôle dans les rapports des forces autour de la raison pour laquelle il a été réellement lancé. Extravagant, car il est sans mesure, tellement il veut aller le plus loin possible pour pouvoir assurer cette légitimité. Théâtral, car il ne cesse pas de mettre en scène des arguments de façon très artificielle pour pouvoir assurer cette extravagance.

Et finalement, cette recherche de légitimité à tout prix participe non seulement à la légitimation du Fonds Agaciro mais aussi à sa « subtile délégitimation »¹³⁵. Cette légitimation se voit non seulement dans la capacité qu'a jusque-là eue le Rwanda à convaincre une partie de sa population et de ses partenaires de la nécessité de ce Fonds, au point de faire oublier son contexte d'émergence. Mais à force d'en avoir trop fait pour essayer de légitimer le Fonds et d'avoir trop promis (perpétuité, extravagance et théâtralité), la réalité est en train de rattraper le gouvernement rwandais. D'une part, jusqu'au 20 mars 2014, les structures censées gérer le Fonds Agaciro n'étaient pas encore mises en place¹³⁶, ce qui laisse la place à une confusion générale au sein de la

¹³² *Ibid.*

¹³³ MBEMBE, A., *op. cit.*, p. 153.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Déclaration de Kagabo Vianney, directeur du « Agaciro Development Fund Corporate Trust Limited », reprise dans « Amafaranga yo mu kigega Agaciro agiye gushorwa mu bikorwa

population rwandaise sur le sens de ce programme.

D'autre part, l'acceptabilité du Fonds Agaciro sur le plan interne a fléchi, ce qui aurait été à la base de l'accroissement de la coercition. Aussi, comparé au pourcentage des fonds d'aide, le Fonds Agaciro représente beaucoup moins que ce qu'on pouvait imaginer en écoutant le discours du gouvernement sur les capacités des populations rwandaises à faire face aux difficultés financières du pays. En outre, deux années après l'agression du Rwanda en RDC, qui a été aussi à la base du lancement du Fonds Agaciro dans sa forme actuelle, la chute des tensions diplomatiques a des conséquences sur les stratégies de théâtralisation de ce Fonds, lesquelles ont commencé à fléchir. Enfin, la convergence intime, dans un « champ épistémique »¹³⁷, entre le discours du gouvernement rwandais sur le Fonds Agaciro et les discours internationaux des IFI, des bailleurs de fonds qu'il critique, l'affaiblit. Tous ces aspects et d'autres encore continuent de plus en plus à délégitimer ce Fonds et les rapports de pouvoir qu'il implique.

Mons, juin 2014

byunguka", 20 mars 2013, sur le site <http://www.igihe.com/ubukungu/iterambere/article/amafaranga-yo-mu-kigega-agaciro>.

¹³⁷ MBEMBE, A., *op. cit.*, p. 152.