

La prévention des conflits dans les projets de développement au Rwanda: un défi pour la coopération allemande

Kum'a Ndumbe III

*La prévention des conflits dans les projets de développement au Rwanda:
un défi pour la coopération allemande*

Texte intégral d'un article paru dans D+C Développement et Coopération
no. 2, mars-avril 1998: pages 23-25
Page EUFORIC

Après la tragédie rwandaise, l'opinion publique allemande fut émue du désarroi de la communauté et de la coopération internationales, car les acteurs de la coopération ne parvinrent pas à arrêter le drame en cours ni à l'influencer, ils furent comme surpris par l'ampleur des actes commis. A l'issue de plusieurs débats au Bundestag - le parlement allemand - de discussions interministérielles et de séminaires, il fut convenu d'étudier par quels moyens la coopération allemande pouvait efficacement contribuer à prévenir et à atténuer les conflits dans les pays en développement.

Le Guatemala, le Kenya et le Rwanda furent sélectionnés par la GTZ, organe officiel de coopération technique allemande, pour fournir les premiers résultats de cette approche. Pour l'instant, seule l'étude sur le Rwanda a été réalisée et a connu un début d'application sur le terrain grâce à une collaboration entre la GTZ et une équipe dirigée par l'auteur. Cette équipe évolue dans le cadre du laboratoire de recherche « Efficience de la coopération internationale au développement des pays africains » de la Faculté des Sciences Politiques de l'Université Libre de Berlin et de AfricAvenir, Fondation pour le Développement, la Coopération internationale et la Paix à Douala/Cameroun.

Peut-on insérer des mécanismes de prévention de conflits dans les projets de développement?

En effet, un premier séjour fut organisé pendant un mois au Rwanda en juin 1996 pour une approche sur le terrain. Il s'agissait d'évaluer la situation générale deux ans après la guerre, de savoir si les projets de la GTZ demeuraient des projets « classiques » comme avant le conflit armé ou alors s'orientaient vers une prévention des conflits de manière implicite ou explicite. La question fondamentale était celle-ci: La coopération internationale a été présente au Rwanda depuis l'indépendance, la GTZ a été un partenaire important et fidèle, mais toute cette coopération internationale non seulement a été surprise par l'ampleur et la tournure du conflit; mais elle a été incapable de prévenir, et encore moins d'arrêter ce conflit meurtrier. Après le génocide et la guerre, fallait-il reprendre la coopération comme si rien ne s'était passé? Ou alors, fallait-il créer une autre base pour que cette coopération contribue à atténuer les conflits au Rwanda? Mais une fois la question posée, comment pouvait-on procéder concrètement pour que les projets de coopération technique comportent des éléments plus efficaces de prévention des conflits?

Une série de questions alors se posait: comment veut-on insérer des mécanismes de prévention de conflits dans un projet de construction de routes; d'adduction d'eau ou de construction de maisons? Est-ce que le fait même de construire des maisons dans les programmes d'urgence n'est pas déjà suffisant pour prévenir les conflits? Pour les plus

sceptiques, la prévention des conflits n'était rien d'autre qu'un nouveau concept à la mode, concept inventé par certains technocrates des institutions internationales.

Mais la prévention des conflits posait d'emblée aussi un autre problème à l'intérieur des projets déjà en cours. En voulant y insérer des mécanismes bien spécifiques à la prévention des conflits par l'intervention d'une équipe extérieure au projet, le risque d'une confusion de compétence aurait pu être craint.

L'étude commandée par la GTZ allait apporter des éléments de réponses théoriques, mais aussi très concrètes pour la mise en application de la prévention des conflits dans les différents projets de la coopération technique allemande au Rwanda. C'est ainsi qu'un document de 192 pages fut remis en août 1996 à la GTZ, et la discussion s'enclencha ainsi sur l'injection des éléments de prévention des conflits dans les projets allemands de coopération technique. Plusieurs séances de travail furent organisées autour de cette étude à la GTZ, au Ministère de la Coopération et au Ministère des Affaires Etrangères à Bonn. Lors de la réunion de la commission mixte germano-rwandaise de décembre 1996, la délégation allemande a remis un résumé de 10 pages en français à la délégation rwandaise. Ce document rédigé en allemand a été par la suite mis à la disposition des experts expatriés et des partenaires rwandais des projets de la GTZ. Une version complète en français vient d'être achevée.

Le constat

Partant d'une analyse générale de la société et du développement politique du Rwanda moderne, l'étude aboutit à un constat: les fondements des équilibres de la société qui ont su maintenir une cohésion durable ont été sérieusement ébranlés par le système colonial et par une imposition inadaptée du christianisme. Les soubassements sociaux et culturels ont été minés, ce qui a permis l'établissement d'un nouveau système politique basé sur l'exclusion et une différenciation ethnique fabriquée, mais qui par le fil du temps devint une référence incontournable, parce que imposée en permanence par l'administration et intériorisée par chaque citoyen. L'élite intellectuelle, coupée de ses origines traditionnelles et du savoir des sociétés anciennes rwandaises, fut fortement influencée par des structures de raisonnement issues du colonialisme européen. Après les indépendances, elle instaura un système d'éducation autoritaire basé sur le respect absolu de l'autorité et se retrouva en déphasage par rapport à une société rwandaise moderne qu'elle était appelée à gérer. Dans la lutte pour le pouvoir à la fin du colonialisme, l'élite manipula les populations à souhait, selon les objectifs de prise de pouvoir ou de maintien au pouvoir. Cette attitude de l'élite rwandaise que l'on retrouve aisément dans la plupart des pays africains depuis les indépendances fut aggravée par une idéologie tribaliste centrée sur l'établissement des quotas, l'assujettissement, l'exclusion ou l'extermination planifiée de l'autre groupe, si le maintien au pouvoir venait à être menacé de façon déterminante. Les structures sociales et culturelles du Rwanda ayant été décimées au fil des dominations étrangères et n'ayant pas été réinventées après les indépendances, ne surent produire une force de résistance suffisante pour contrer la dérive de l'exclusion et des tendances génocidaires.

On ne peut pas parler d'une reconstruction efficace et durable du Rwanda, d'une prévention des conflits, d'une réconciliation ou d'une cohabitation pacifique des ethnies, sans tenir compte de ces données fondamentales de l'évolution du Rwanda moderne. La coopération internationale devrait aussi tenir compte de ces aspects-là, si elle veut contribuer à une stabilité basée sur l'équité dans les droits et devoirs et à un développement économique durable dans le pays. La coopération technique aussi est interpellée, qu'il s'agisse de la

construction de routes, de l'adduction d'eau, de l'artisanat ou des installations de radio et télévision. On a vu en effet comment ces domaines techniques ont servi à attiser le conflit et à mettre en exécution des directives qui ont traumatisé le pays tout entier.

La coopération allemande a le souci de contribuer à cette stabilité et à un nouveau démarrage économique et voudrait éviter les erreurs du passé, à savoir s'engager à fonds dans une coopération sans s'interroger sur les moyens d'éviter des crises éventuelles dans le pays partenaire.

Les recommandations

Il se pose alors une question principale: que faut-il faire des projets de coopération déjà en cours? Réponse: les adapter de telle manière que dans leur structure de dialogue p.e. et dans leur fonctionnement, elles soient mieux capables de contribuer à la prévention des conflits à l'intérieur du projet et de manière générale aux efforts du Rwanda à trouver une paix durable.

L'étude avance 17 recommandations conçues dans un concept général pour une adaptation des projets actuels de la GTZ au Rwanda comme contribution au renforcement de la paix et à la prévention des conflits.

Cependant, il faut aller au-delà des projets en cours. L'étude propose ainsi de nouveaux domaines d'intervention exprimés en cinq types de programmes pour le Rwanda et les pays voisins. En effet, une paix durable et un démarrage économique au Rwanda ne sauraient ressortir que des efforts conjoints des pays de la sous-région. L'accent de ces programmes est mis sur la réconciliation avec le passé dans le but de relever les défis du présent et de l'avenir, sur la promotion des médias soucieux de la paix et d'un équilibre équitable dans la société, sur la formation permanente et l'éducation civique des citoyens, sur le renforcement de la sécurité avec le souci du respect des droits de l'homme, et enfin sur la relance d'une économie dynamique axée sur l'intégration régionale.

La coopération allemande est sollicitée par l'étude à prendre une part active à la réalisation de ces cinq programmes qui devraient être discutés et exécutés sous l'initiative et la coordination du gouvernement du Rwanda, en coopération avec la société civile rwandaise et les différents partenaires internationaux du Rwanda. Les propositions de l'étude dépassent ainsi l'engagement de la seule GTZ. D'autres partenaires sont nécessaires pour exécuter les diverses interventions possibles, contribuer à stabiliser la paix au Rwanda et assurer un démarrage économique durable. Une harmonisation des concepts et une coordination des programmes et projets s'avèrent cependant indispensables.

Questions sur la mise en application

Après les nombreuses discussions au siège de la GTZ à Eschborn, et dans les ministères allemands concernés, surtout au Ministère de la Coopération et du Développement et au Ministère des Affaires Etrangères, la GTZ ordonna une deuxième mission sur le terrain au Rwanda.

En novembre/décembre 1996, un second séjour fut organisé pendant trois semaines au Rwanda dans le but de faire connaître les résultats de l'étude aux intervenants dans les projets, et de discuter avec eux sur leurs réserves, leurs réactions, et sur les possibilités de mise en application des propositions faites à l'issue de l'étude. Dans des discussions à l'intérieur des projets, un premier dialogue fut amorcé pour permettre à tous les collaborateurs de s'exprimer

sur les questions qui les préoccupent et sur leur façon d'aborder les problèmes de prévention des conflits, de réconciliation, etc.

Des différentes discussions faites lors des séances de travail dans les projets GTZ à Kigali et à Butare, la préoccupation des interlocuteurs s'ancrait autour de plusieurs questions, entre autres:

a. Comment peut-on continuer à travailler côte à côte dans les projets GTZ après tout ce qui s'est passé lors du génocide, lors du retour massif des réfugiés, pendant la cohabitation difficile, chacun sachant souvent ce que l'autre a commis comme actes, sans même avoir la possibilité d'articuler ce que l'on a vécu, sans avoir la possibilité d'en parler ensemble?

b. Comment peut-on continuer à se côtoyer ainsi dans le projet sans nourrir une haine source et refoulée, mais réelle contre certains autres collaborateurs dans le projet?

c. Peut-on être sûr que si jamais une situation de terrorisme ou de conflit armée venait à se déclencher, des collaborateurs de la GTZ ne vont pas eux aussi y participer d'une manière directe ou indirecte, comme on put malheureusement le remarquer dans certains cas dans le passé?

d. Comment adapter le projet pour que chaque participant puisse contribuer à son niveau à une paix durable et équitable dans le pays?

e. Comment responsabiliser les participants pour qu'ils ne soient pas ceux qui vont profiter du projet dès qu'un conflit grave éclate pour utiliser le matériel du projet ou ses infrastructures et les mettre à la disposition d'une cause injuste?

f. Comment responsabiliser chaque participant dans le projet ainsi que les populations bénéficiaires, pour qu'ils soient les premiers à défendre leur projet lors des conflits et à œuvrer pour des stratégies de compromis?

La question qui se posa à la GTZ fut celle-ci: comment tenir compte de toutes ces inquiétudes à l'intérieur des projets? Comment mettre en application les recommandations de l'étude pour une meilleure adaptation des projets en cours de la GTZ à la prévention des conflits? Il fut décidé au siège de la GTZ d'aller pas à pas, avec beaucoup de précautions, de prendre d'abord un ou deux projets de la GTZ et de voir pendant une intervention de 3 mois comment un projet de la GTZ pouvait être adapté aux mécanismes de prévention des conflits. Cet essai eut lieu d'avril à juillet 1997 grâce à la compréhension du chef de projet « Développement Rural Intégré dans la Région de Murambi » (DRIM) qui accepta de soumettre sa structure à l'expérience de la prévention des conflits. Les difficultés d'approche ont été analysées et la résonance positive de l'expérience sur les collines auprès des différentes couches de la population et des autorités a été très encourageante.

Les résultats du rapport sur cette courte expérience ont permis à la GTZ de proposer au Ministère de la Coopération et du Développement à Bonn les démarches plausibles et réalistes pour une mise en application des éléments de prévention des conflits dans les projets de coopération allemande au Rwanda.

Il s'agit d'aller très doucement, de tenir hautement compte des sensibilités, des plaies encore fraîches, mais de tenir aussi compte des nécessités immédiates de reconstruction, de

réconciliation et de cohabitation au niveau de la nation. Le gouvernement du Rwanda, diverses ONG et des organisations internationales s'attellent déjà à cette difficile tâche. La GTZ quant à elle, voudrait adapter d'abord ses propres projets à la prévention des conflits. Lors de cette première phase d'essai, l'insertion de Rwandais dans le concept, les stratégies et l'exécution de la mise en application des mécanismes de prévention des conflits demeure primordiale.

Lors de la dernière commission mixte germano-rwandaise à Bonn en automne 1997, les deux délégations se sont entendu sur le financement et l'exécution d'un projet prévention des conflits à long terme dès janvier 1998. Osons espérer qu'avec cette contribution, les projets allemands contribueront dans la mesure de leurs moyens limités à réaliser un vœu commun: le rétablissement de la confiance et de la cohabitation entre Rwandais et la paix sur les collines.

Updated on March 20, 1998 This article is made available on EUFORIC by kind permission of the publishers - E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Postfach 10 08 01, D-60008 Frankfurt, Germany. Tel: +49 69 7501-4366, Fax: +49 69 7501-4855.

Developer's Note: These pages were developed for use on the Netscape browser. Please address comments to Jacques van Laar, Information Programme, ECDPM

D+C is published by the Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung. Subscriptions and further information are available from: The Editor, E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit, Postfach 10 08 01, D-60008 Frankfurt, Germany. Tel: +49 69 7501-4366, Fax: +49 69 7501-4855.