

## ***Imidugudu* et aide humanitaire : l'influence incertaine des ONG au Rwanda après la guerre**

*Emery Brusset \**

Les opérateurs humanitaires internationaux influencent-ils le changement dans une société qui émerge de la guerre civile ? Quel est leur potentiel structurant dans des processus sociopolitiques lourds de conséquences tels que des situations de rapatriement massif ? Cet article explore le rôle des organisations non gouvernementales (les ONG, principaux acteurs de terrain de l'humanitaire) dans les changements rapides qui se sont déroulés au Rwanda de 1996 à 1999. Le proverbe « A beau mentir qui vient de loin » pourrait s'appliquer judicieusement à ces agences d'aide humanitaire travaillant dans les situations de rapatriement – en l'inversant : car, comme nous le verrons, c'est l'organisme d'intervention, qui vient de loin, qu'il est facile de tromper.

Nous explorerons ici la relation entre la restructuration sociale des sociétés de rapatriés au Rwanda, et les organismes d'aide d'urgence qui sont intervenus dans ce rapatriement. Contrairement à une littérature abondante en France sur les réfugiés, nous envisageons la problématique non pas dans le pays d'accueil des réfugiés, mais dans celui du retour, et non pas du point de vue des rapatriés, mais de celui des opérateurs.

Les combats qui ont déchiré le Rwanda de 1990 à 1998, et ont culminé avec un génocide en 1994, étaient caractérisés par un haut degré d'implication de la population civile, à la fois acteur et cible de violences. Des pratiques d'embrigadement et de culture du climat de peur et de haine ont été utilisées de façon systématique, et amplement décrites par ailleurs. Nous ne les reprendrons pas ici. Mais ces pratiques sécuritaires étaient inexorablement croisées avec celles d'un autre acteur, lui aussi soucieux d'impact social, les agences de l'aide internationale.

Durant la période 1994-1999 il est estimé par l'ONU que quelque 2,4 millions de personnes réfugiées retournèrent au Rwanda, à partir de tous les pays voisins, pour une population globale de 8 millions d'habitants [UNHCR, 2000]. Ce chiffre recouvre des Tutsis ayant fui le pays de 1960 (l'indépendance) à 1994, et des Hutus ayant fui de 1994 à 1999. Un autre million de personnes a été déplacé à l'intérieur du pays entre fin 1990 et fin 1998 – leurs conditions socioéconomiques pouvant

---

\* Chercheur à Channel Research Ltd.

être assimilées à celles des réfugiés (ce sont essentiellement des Hutus fuyant les avances successives du Front patriotique rwandais).

La confluence d'un régime autoritaire et d'un effort international sans précédents aboutit à un vaste programme de logement pour aider à la réinsertion de ces populations. Il réunit une politique gouvernementale d'aménagement de l'habitat, des politiques humanitaires de réintégration des réfugiés, et des programmes de développement visant à la réhabilitation des abris et maisons. Il fut mis en place de façon si rapide qu'il changea le paysage de l'habitat de tout le Rwanda, particulièrement perceptible depuis les airs (les habitats regroupés sont éparpillés sur tout le territoire, et la construction en matériaux neufs importés tranche sur les maisons plus anciennes). Il provoqua le premier débat réel sur les orientations du développement au Rwanda après le génocide. Quel fut le rôle des ONG dans ce processus, alors que le pays vivait à l'ombre des armes ?

Cet article est fondé sur huit années de « commerce » plus ou moins continu avec le Rwanda, placées sous le signe de l'aide d'urgence. Les connaissances utilisées s'inspirent de nombreuses évaluations de performance, donc d'une connaissance des dynamiques du système, et des effets vérifiés par delà les rapports officiels de projets, plutôt qu'une connaissance d'expert du Rwanda. L'intention est de nourrir la réflexion sur les liens entre les ONG et le changement structurel social dans les sociétés vivant sous une forte tension sociale, proches de la guerre.

### **Les significations contradictoires de l'habitat regroupé au Rwanda**

L'habitat rural regroupé ou *imidugudu* (village dans la terminologie traditionnelle) est le fruit d'une volonté gouvernementale de réaménagement du territoire et de réorganisation des modes de vie qui a traversé l'histoire récente du Rwanda. Il n'est pas du tout caractéristique du mode de vie rural au Rwanda (jusqu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle extrêmement peu urbanisé), où l'unité familiale prime dans l'organisation sociale. Celle-ci est construite autour de la maison, entourée de terres et de cultures, et la culture privilégie le côté confidentiel de la vie privée.

L'idée de l'habitat regroupé a été pour la première fois formulée au ministère de l'Agriculture dans les années quatre-vingt comme une réponse aux problèmes de développement du pays. Elle fut exprimée de façon embryonnaire concernant les futurs rapatriés dans un protocole du traité d'Arusha d'août 1993. Elle fut ensuite reprise de façon explicite par une décision du Conseil des ministres du 13 décembre 1996. Comme l'a observé le rapport de Human Rights Watch [2001] sur ce sujet, les objectifs de cette « villagisation » à la rwandaise s'inséraient dans une politique globale de l'habitat visant au développement économique, et n'a pris dans le discours officiel une justification humanitaire de relogement qu'à partir de 1997.

L'argument d'urgence devint alors que les retours massifs de réfugiés créaient une grande précarité. On expliquait que le fait que différents groupes (différenciés sur critère ethnique) aient occupé la même propriété au fil de vagues successives de fuite risquait de ranimer des tensions sociales fortes entre différents groupes. En 1997, les opérations de réinsertion des réfugiés battaient leur plein, et c'est par ce biais qu'ont été canalisées d'importantes ressources internationales pour les *imidugudu*, devenu le terme accepté de cette villagisation à la rwandaise.

Les chiffres officiels fournis sur l'étendue de construction ou de reconstruction au Rwanda sont suspects. Il n'y a jamais eu une comptabilité globale de tous les projets de tous les bailleurs, et les agences opérationnelles, tout comme le gouvernement, ont eu tendance à accentuer le besoin ainsi que les réalisations. C'est ainsi que les statistiques du HCR sont souvent basées sur le nombre de tôles distribuées et de personnes enregistrées, sans qu'il soit sûr que la construction ait réellement suivi la réception du matériel. De même le taux d'occupation très bas sur certains sites fausse encore la donne. Nous reprendrons deux statistiques: un rapport du gouvernement d'août 2000 [Ministry of Lands, Human Resettlement and Environmental Protection, 2000] estime le nombre de maisons construites à 177 073 avec la plus grande densité dans les préfectures de Kibungo, Byumba, et Ruhengeri. Le HCR, principale agence opérationnelle, estime avoir réhabilité 26 887 maisons en habitat regroupé, représentant 27 % de la reconstruction totale – le reste étant des maisons réhabilitées dans le lieu d'origine, et des maisons en habitat éparpillé. La Coopération française, quant à elle, a financé la construction de quelque 1 150 logements.

Cette politique d'habitat a fait l'objet de nombreuses controverses, et certains bailleurs de fonds sont même allés jusqu'à lui refuser des financements visant à la réinstallation à partir de 1999. Beaucoup ont établi des parallèles peu flatteurs avec ce qui avait été fait dans le passé au Mozambique, en Éthiopie ou en Tanzanie, ou se faisait au même moment en Ouganda [Perrot, 1999] et au Burundi [Chrétien, 2000]. La politique gouvernementale d'habitat regroupé s'est pourtant appuyée de 1997 à 2000 essentiellement sur des interventions d'opérateurs humanitaires internationaux, afin de surmonter le manque de ressources publiques. Le principal canal de financement en fut le Haut Commissariat aux réfugiés de l'ONU, qui dépensa 203 millions d'euros dans la période 1994-1999, mis à la disposition de partenaires ONG.

L'aménagement en *imidugudu* a permis au gouvernement de contrôler cette aide humanitaire à un moment délicat de transition vers le développement. En effet le fourmillement des opérateurs, surtout à partir d'août 1994 – 225 ONG à ce moment recensés par UNREO (United Nations Rwanda Emergency Office) –, le bureau de coordination de l'ONU) est vite entré en conflit avec la tradition politique très dirigiste du Rwanda, et s'insérait dans plusieurs domaines considérés comme sensibles: la protection, l'administration des services, la formation<sup>1</sup>. Le gouvernement s'appliqua aussi à créer une législation propre aux ONG, basée sur un enregistrement à renouveler chaque année, qui permit entre autres de certifier la légitimité de certains acteurs contre d'autres. De nombreux projets de type social ont donc été peu à peu orientés vers la construction en dur: écoles, hôpitaux, routes, etc., laissant l'interface avec la population à la charge de l'administration publique.

Les projets qui ont appuyé la formation de nouveaux villages correspondaient bien à certaines nouvelles analyses faites de l'aide internationale après le génocide au Rwanda. Une large évaluation réalisée par plusieurs bailleurs de fonds

---

1 Une étude de l'OCDE (« Document numéro 2: étude de cas: Rwanda; Comité d'aide au développement ») cite un rapport confidentiel du gouvernement au PNUD et à la Banque mondiale se plaignant que «... pour pouvoir faire son travail, le gouvernement doit encourager, cajoler ou séduire presque 200 gouvernements différents ».

[Ministère des Affaires étrangères du Danemark, 1996] avait souligné le peu de pertinence des projets de développement économique dans un contexte de tension grave, et recommandait des actions de type plus communautaire. L'aide ainsi fournie prétendait contribuer à rassurer la population après la guerre (en réduisant certains conflits de propriété), et à poser les prémices d'une réforme foncière et de l'habitat. Cette réforme était conçue, de façon assez superficielle, comme une action de prévention d'un retour à la guerre civile.

Ce consensus international envisageait ainsi qu'avec le temps, l'introduction de l'habitat rural groupé, à travers les formes diversifiées qu'il prend inévitablement d'une région à l'autre, permettrait de faire évoluer le mode de vie des paysans et favorisera un certain nombre de changements sociaux vers la coexistence de différents groupes, ainsi qu'une plus grande productivité économique. Dans cette perspective, les *imidugudu* doivent jouer un rôle de pôle de développement pour l'ensemble des populations vivant dans leur environnement immédiat.

D'autres ont continué de reprocher par contre aux *imidugudu* de servir des objectifs sécuritaires [Ministère des Affaires étrangères du Danemark, 1999], peut-être même sectaires, contraires au développement [Hillhorst, van Leeuwen, 1999]. Des entrevues faites dans le pays révèlent des craintes de regroupement des Hutus en vue de leur extermination, ou des Tutsis survivant du génocide qui y voient une façon par le pouvoir central de les marginaliser (il s'agit plutôt de zones rurales) ou de les exposer en système avertisseur en cas de reprise des violences. Le gouvernement lui-même souligne l'utilité du regroupement pour faciliter la surveillance et dissuader les attaques.

Selon une autre perspective encore, cette politique viole certains droits humains économiques et sociaux fondamentaux (droit à la liberté de mouvement et de choix de la résidence, à un logement suffisant, et à la propriété [Human Rights Watch, 2001]). Le programme d'assistance, en appuyant un généreux effort de reconstruction, « en camouflait un autre, qui allait priver des dizaines de milliers de Rwandais de leurs maisons » [*ibidem*]. Il est en effet clair que dans de nombreux cas les personnes regroupées ont perdu le contrôle de leurs terres.

Il a été possible de dire que la politique d'habitat regroupé correspond à une réponse extrêmement ambitieuse aux impératifs d'aménagement du territoire dans un contexte général marqué par l'étroitesse du territoire, une très forte croissance démographique, une économie presque exclusivement agricole, une agriculture de subsistance sur un terroir trop morcelé, une paupérisation de la population rurale. Tels sont les paramètres incontournables du développement du pays depuis des décennies [Bart, 1993]. L'agriculture de rente, l'urbanisation peuvent présenter une option.

La validité de ces diverses analyses ne peut être examinée ici. Nous nous contenterons de remarquer que le discours technocratique a prévalu au sein des élites au gouvernement et des grandes administrations d'aide au développement, et qu'il poussait à la création d'un réservoir de main-d'œuvre et à la réforme de l'habitat. Il présuppose bien sûr un degré d'organisation des services publics, et un degré de consultation sociale rares au Rwanda, de tout temps. Il mène à une dépendance par rapport à l'aide internationale, toujours un peu aveugle, peu informée du fait local.

Dans un contexte d'urgence et de fort débat politique, il convenait en 1996-1998 de reloger en priorité les catégories de populations ayant subi un préjudice, en particulier près de 3,5 millions de réfugiés et déplacés par la guerre, rentrant dans leurs collines dans des conditions précaires. Dans le passage de l'urgence au développement, si progressif soit-il, il aurait fallu savoir concilier les deux pour éviter de susciter d'éventuels effets contradictoires, tels que la création de sites non viables, l'appauvrissement des populations, et des regroupements éphémères. Les agences humanitaires étaient-elles en position de le faire ?

### **L'humanitaire à partir de 1996**

L'humanitaire est justifié par des objectifs très limités : protéger les vies et la dignité des populations affectées. Cela est accompli en palliant des manques temporaires de ressources et de services considérés comme vitaux, ou en rappelant des normes internationales de protection, en particulier ici le droit des réfugiés s'appliquant aux conditions de retour. L'humanitaire se distingue de l'aide au développement par le raccourcissement du temps de planification, et par l'utilisation très limitée qui est faite des structures de services publics. Enfin elle vise à intervenir de façon directe dans les populations, afin de circonscrire les objectifs militaires et politiques qui sont la trame des crises.

Les caractéristiques de l'humanitaire se sont révélées utiles lors de la crise qui a secoué le Rwanda, dès la fin 1990, et surtout à partir de 1994, lorsque la plupart des grandes organisations d'aide d'urgence prirent pied dans un pays à la légitimité publique incertaine. Ces organismes étaient habilités à recevoir des financements rapides, à gestion décentralisée. Au Rwanda, la chaîne de l'humanitaire s'est articulée autour d'organismes de coordination nationaux (au Rwanda, des forums de facilitation fondés par des ONG ou l'ONU, puis de plus en plus des ministères traitant de réhabilitation) ou d'ONG locales souvent créés à cette fin. Il est arrivé que certaines ambassades (Belgique, Allemagne, France) passent des conventions directement avec des ONG ou des entreprises locales, mais ce cas a été plus rare.

Pourtant, rapidement, à partir de 1997, l'objectif d'agir directement sur la population a disparu : il a fallu trouver des partenaires, ne fût-ce que pour mieux identifier et organiser un dialogue avec les bénéficiaires. Le recrutement de personnel local s'intensifia, dont les plus qualifiés furent trouvés parmi la population urbaine (et souvent le secteur public), donc à dominante tutsi. Cette transition vers les ressources locales fut encouragée par le gouvernement, à des fins de coordination. Les structures municipales ont joué un rôle central dans cette coordination de l'aide internationale, utilisant pour cela le quadrillage en secteurs et cellules hérité du passé, ainsi que de nombreuses ONG nationales et des systèmes de comités de copilotage, composés de notables.

Les rapports d'évaluation externe réalisés depuis sont critiques quant à la qualité des résultats des programmes humanitaires. Un rapport commandité par ECHO (European Community Humanitarian Office, service d'urgence de la Commission européenne) note dans ses remarques principales que l'exigence de rapidité a été prise en compte au mépris de la protection des populations, plaçant

les opérateurs dans une situation de dépendance par rapport aux autorités<sup>2</sup>. Il a fallu aussi improviser les objectifs. Une évaluation du HCR [1999] reconnaît qu'aucune définition de la notion d'abri n'a été faite, permettant de grandes divergences pour différentes populations. Une attention très limitée a été donnée à la question de la viabilisation des sites (accès à l'eau, santé, scolarisation). Le cadre stratégique de l'aide dans lequel devait s'insérer cet appui à la « villagisation » n'a été élaboré qu'en 2000 (le « *Framework for Assistance in the Context of the Imidugudu Policy* » [UNHCR, 2000]). Cela démontre une absence d'objectifs en termes de population ciblée, affaiblissant les liens avec des dynamiques économiques à long terme.

Le taux d'occupation des sites aménagés reste très bas. Des visites au Rwanda aujourd'hui révèlent que de nombreux sites, en particulier ceux construits par les organismes d'urgence (marqués de panneaux signalant les donateurs), sont en grande partie vides. La pérennité des populations qui les occupent est souvent incertaine.

Le problème de fond relevé dans les évaluations reste souvent le même qui a déjà été identifié ailleurs : l'incapacité de ces organismes de suivre de façon continue les populations assistées et à consulter la population selon le mode propre à sa culture (au Rwanda, ouvertement respectueuse de la hiérarchie officielle) ; la cadence des financements, et des programmes mal alignés sur la disponibilité future de ressources locales pour pérenniser les acquis ; et enfin la transition malaisée dans la distribution des responsabilités vers les acteurs locaux. Nous nous intéresserons ici à la question de la concertation avec les populations bénéficiaires, et aux structures qui ont émergé au cours des programmes.

### Les limites de l'action dans les collines

Un peu partout en Afrique, l'aide humanitaire a été un des principaux modes d'intervention des pays occidentaux dans les crises ou la reconstruction. Il ne s'agit pourtant pas d'une simple courroie de transmission de politiques publiques délibérées, même si cette assistance est gouvernée par un large consensus d'approche technique et de moyens matériels. L'architecture de l'aide se manifeste par la superposition de plusieurs niveaux de sous-traitance, même au plan international.

Les agences qui ont été présentes sur le terrain, dans les collines, étaient dans leur grande majorité des ONG, opérant par le biais de mouvements articulés en réseaux. Ces ONG ont fourni des matériaux pour les abris (surtout des bâches de plastique ou des tôles), construit des maisons ou réhabilité des infrastructures de services, telles qu'écoles, centres de santé, réseaux de distribution d'eau. Pour les réalisations opérationnelles, elles ont fait appel à des sociétés de construction, ou d'artisans, selon les cas. Les disparités régionales et locales ont donné lieu à une approche différenciée, mais la plupart des programmes étaient conçus et gérés depuis Kigali. En fait, peu de bureaux ONG ont été ouverts dans les préfectures, les facilités de transport au Rwanda facilitant la concentration sur Kigali.

---

<sup>2</sup> *Plans globaux pour la région des Grands Lacs, 1998-1999, Rwanda et Tanzanie*, rapport de synthèse, rapport 290, janvier 2000.

Les contraintes rencontrées sur le terrain ont été très grandes. Au fil des années, l'aide humanitaire massive a sans doute contribué à créer ou à renforcer des comportements de passivité pour certaines populations, et même dans certains cas chez les opérateurs. Les projets se sont initialement heurtés (dans les phases de préparation) aux réticences des bénéficiaires quant au concept d'habitat regroupé ou de logements jumelés. Nous y avons fait allusion en parlant du taux d'occupation faible sur les sites. Dans un contexte de fuite et de méfiance diffuse, face à l'omniprésence de l'appareil sécuritaire et pénitentiaire, il ne pouvait guère en être autrement quand il s'agit d'un projet social si nouveau et jamais encore mis en pratique<sup>3</sup>.

L'un des aspects les plus délicats dans l'analyse des relations entre les opérateurs et leur environnement (autorités locales, populations bénéficiaires) a trait aux questions financières, et aux pressions sur la distribution ou le détournement des fonds. Il n'y a aucune commune mesure entre le montant d'un budget communal et le montant d'un budget de projet. Un exemple est révélateur: une ONG locale a réalisé un projet de réinstallation dans la commune de Karama avec une subvention de 128 millions RWF. Le budget de la commune (qui compte environ 40 000 habitants) est de l'ordre de 8 millions RWF par an. Ni l'administration communale ni la population de la commune n'avaient de pouvoir de contrôle réel sur l'exécution du budget de l'ONG, mais de nombreux moyens d'influence existent, dont, en particulier, le droit de refuser le lancement du projet sur la commune.

Dès lors, pour résister aux inévitables pressions, pour impliquer l'ensemble des acteurs locaux sans créer de litiges et pour régler les futurs contentieux, il ne restait à l'ONG qu'à constituer un comité local de copilotage de son projet associant l'administration, les populations bénéficiaires et l'ONG elle-même. Cette stratégie a été mise en œuvre, mais souvent avec maladresse. Il est arrivé que certaines ONG demandent aux autorités communales de réunir les bénéficiaires. Une visite était alors organisée depuis Kigali, et les questions posées lors de réunions publiques d'une ou deux heures, sans garantie sur la représentativité des vues exprimées. Ou alors des comités plus permanents étaient organisés avec des représentants de tous les groupes intéressés, qui furent rapidement bloqués par des intérêts particuliers, poussant les autorités publiques (seules autorités au Rwanda, où l'État a remplacé les systèmes de chefferies) à reprendre en sous-main les décisions.

Certaines des ONG opératrices ont placé, pour la réalisation, des équipes d'agents dans les communes d'intervention. Certaines l'ont fait depuis le début de la phase préparatoire, mais peu ont maintenu ces agents durant toute la phase d'exécution du projet, afin d'en assurer le suivi et la réalisation. Les évaluations révèlent toutes que, hormis le personnel de la fonction publique (qui a lui-même tendance à graviter vers Kigali ou l'étranger), les structures de consultation et pilotage sont difficiles à détecter après quelques mois.

---

3 Il faut toutefois nuancer cette appréciation en fonction du type de bénéficiaires et du site concerné, car de grandes variations existent quant à l'intensité des politiques de regroupement dans une préfecture donnée, et quant à la distance qui sépare les nouveaux sites des champs appartenant par tradition aux familles en *imidugudu*.

La nature des réalisations a donc beaucoup varié. Chaque *imidugudu* s'insère dans une réalité spécifique, et diffère des autres, tant au niveau topographique, qu'au niveau du type de construction (pratiquement chaque bailleur a opté pour « son » style de logement, à l'intérieur des cadres prescrits par le ministère), qu'au niveau de sa taille (nombre de logements allant de quelques dizaines à quelques centaines) ou qu'au niveau des infrastructures disponibles. Il est également important de noter que certains *imidugudu* ont été construits là où des populations étaient déjà établies et occupaient soit des logements vides, soit des logements construits antérieurement par une autre ONG, soit des logements traditionnels ronds en terre ou pisé avec toits en paille ou feuilles de bananiers.

### Le copilotage

La contrainte principale affectant les résultats des concertations populaires est pourtant restée la différence de vocabulaire, voire de langage, utilisé par les différents protagonistes. Écartelées entre les notions de bailleurs de fonds très distants, et celles d'une population rurale profondément divisée, les ONG ont dû faire preuve d'imprécision dans la notion de besoin, ou de groupes vulnérables. Le résultat en a été une absence de contrôles dans l'utilisation finale de l'assistance fournie.

Lors d'une série de missions d'évaluation de programmes d'assistance humanitaire dans les préfectures du sud du Rwanda (Kibungo, Gitarama, Kibuye) [Ministère des Affaires étrangères du Danemark, 2000], il a été possible à l'auteur de connaître un exemple d'un tel processus de traduction et de glissement de sens. Pour le propriétaire d'une maison reconstruite en 1996 par l'ONG adventiste ADRA (Adventist Development and Relief Agency), le projet avait pour but de compenser les mieux nantis qui ont le plus perdu lors des conflits ethniques (c'est-à-dire depuis 1959). Pour les autorités communales, le but du projet était d'assister les victimes du génocide (mot convenu au Rwanda pour évoquer les Tutsis qui sont restés au Rwanda au moins jusqu'en 1994) qui avaient perdu leur maison, ou les « anciens réfugiés », c'est-à-dire les Tutsis ou membres d'opposition qui avaient fui le Rwanda entre 1959 et 1993. Pour le gérant du projet, l'objectif était d'aider les survivants du génocide. Pour le bailleur de fonds, en l'occurrence le gouvernement danois, il s'agissait d'assister les plus vulnérables, en particulier les rapatriés (presque exclusivement Hutus), dont on attendait en 1996 le retour massif du Zaïre et de Tanzanie.

D'un maillon à l'autre de la longue chaîne de l'aide humanitaire, la définition du bénéficiaire de l'aide a été légèrement réinterprétée, afin de mieux correspondre aux catégories légitimes à chaque niveau. Les autorités locales, les bénéficiaires et le diplomate qui ordonne le paiement à la source ont une conception parfois très opposée de la même assistance. À la fois occultée et ignorée, cette discontinuité dans l'interprétation contribue à une perception décalée de la réalité. Cela n'est pas innocent et a eu des conséquences toutes particulières dans le cas du programme national de villagisation.

Les erreurs de perception fonctionnent dans les deux sens. Pour la population rurale, il est impossible de distinguer les actions du gouvernement de celles des

associations internationales. Celles-ci sont souvent assimilées à la Croix rouge, ou l'ONU. Dans la préfecture de Gikongoro, les entretiens révèlent qu'autant les autorités locales que la population ont perçu les ONG comme des entreprises<sup>4</sup>. Il s'agit en fait d'une conception résiduelle de la gestion d'une ONG, conçue comme semblable à celle d'une entreprise, et l'ignorance du rôle mobilisateur par la base d'une ONG (déconnexion entre les fonctions d'exécution et le rôle d'ingénierie sociale, *ibidem*). La prépondérance du personnel originaire de Kigali, plus aisé, ainsi que du personnel des services publics et des étrangers entretient cette distance – le vocable « M'zungu », emprunté au Kiswahili, englobe tout ce groupe cosmopolite et fondamentalement étranger au milieu rural.

Deux conséquences sont venues cristalliser ce décalage dans le pilotage des projets. Il y a tout d'abord la méfiance des populations bénéficiaires, qui ont une tendance à décrire les ONG comme une aubaine, pourtant alliée de l'État dont il fallait se méfier ou profiter, plus que comme des partenaires. Durant la phase d'urgence, l'accès aux fonds d'aide internationale était réservé aux ONG au détriment des entreprises. Certaines ONG au Rwanda ont même été créées afin de pouvoir profiter de cette opportunité sans pour autant posséder une base sociale représentative (mais sans que cela nuise nécessairement à leur capacité d'exécution<sup>5</sup>).

Il y a aussi une volonté délibérée de la part du personnel international des ONG de ne pas connaître l'identification ethnique et sociale du personnel et des homologues. Cela correspond autant à une délicatesse par rapport au passé récent, qu'à un calcul politique établi dans le sillage du génocide et des peurs qui se sont ensuivies. Les ONG et les agences humanitaires visent à préserver leur présence dans le pays et la continuité des projets, ainsi qu'à protéger leur bonne réputation, et évitent les questions les plus épineuses. Après l'expulsion de tout un groupe d'ONG en 1996, suite à un vaste processus de certification engagé sur la base de la nouvelle législation par le gouvernement, il n'y a guère eu d'opposition ouverte des ONG humanitaires à la politique nationale.

La plupart des ONG ont préféré ne pas entreprendre d'action de lobbying sur les questions de droits de l'homme<sup>6</sup>; de même, elles n'ont jamais cherché à connaître l'identité des personnes bénéficiant de leurs services<sup>7</sup>. Or il s'avère que cette identité, reconnue par le truchement des dates et lieux de déplacements ou fuites au fil des années, tout comme par l'identification de la commune ou colline d'origine, est devenue une des références par lesquelles la population s'oriente.

4 Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France à Kigali [2001], *Évaluation finale du projet d'aide à la réinstallation des réfugiés de retour au pays*, rapport définitif.

5 On pourrait citer le cas d'ONG comme Helpage Rwanda, ATEDEC ou ADHR, dont le personnel est venu du secteur public, ou RWARRI, d'inspiration religieuse.

6 Voir, par exemple, l'évaluation de ADRA, celle de l'aide humanitaire du Danemark et celle du HCR citées plus haut, qui rappellent que cette action fait pourtant partie constitutive du mandat de ces organismes.

7 Évaluation de ADRA; Norwegian Ministry of Foreign Affairs [non encore publié], *Evaluation of the International Operations of the Norwegian Red Cross, 1996-2000*.

## Les clivages sociaux

Les ONG ont peu travaillé à l'intégration socioéconomique des populations relogées dans leur environnement. En faisant appel à une notion acceptable de vulnérabilité, les ONG ont eu tendance à définir leur action comme réponse à l'urgence, au détriment d'une perception plus fine du contexte. L'hypothèse explicite était que la cohabitation spatiale mènerait à la resocialisation. Cela a favorisé le renforcement (mais non la création) de certains clivages.

Les bénéficiaires des *imidugudu* semblent venir pour la plupart (au moins ceux ayant fui depuis 1990) de la commune du site où ils résident désormais, à quelques exceptions près (par exemple la commune de Nyarubuye, préfecture de Kibungo, où une bonne partie des bénéficiaires provient de la commune frontalière de Rusumo<sup>8</sup>). Tous les bénéficiaires vivent en familles composées des parents et enfants, structure en foyer traditionnelle au Rwanda. Mais ici dans de nombreux cas (un peu moins de la moitié de ceux recensés par l'évaluation du Service de coopération de l'ambassade de France), certains membres sont absents, en particulier le père. Celui-ci est plus souvent décédé, réfugié ou prisonnier, et dans quelques cas un militaire en service. Il y a quelques foyers d'orphelins, et une certaine proportion de foyers de personnes plus âgées (c'est-à-dire en âge d'être grands-parents).

Il est rare que la propriété d'origine ou propriété héritée soit plus éloignée qu'une heure de marche, mis à part quelques cas, en particulier les rescapés du génocide de la commune de Mubuga, où les héritages ont créé des propriétés éparpillées. Le cas des quelques rapatriés de 59 (les « anciens réfugiés ») est notable en ce qu'ils ont souvent hérité de terres éparées de leur famille qui était restée au pays, mais préfèrent vivre en *imidugudu*.

Les évaluations notent qu'aucune famille relogée n'est réellement sans terre au départ. Dans le pire des cas, il s'agit de personnes qui ont reçu une parcelle trop petite, et qui se déclarent prêtes à travailler sur la terre d'autres personnes. Tous les bénéficiaires des *imidugudu* consultés par les évaluations ont accès à des parcelles de terre. Un tout petit nombre s'est engagé dans l'élevage de poules ou de lapins, ou le petit artisanat.

Les bénéficiaires justifient l'existence des projets des ONG comme un effort international pour améliorer leur mode de vie, et pour surmonter les destructions de la guerre. Les objectifs de la politique des *imidugudu* restent flous pour les familles. Les objectifs de développement ne sont pas sans éveiller parfois des inquiétudes quant à l'existence d'un projet politique non rendu public. La présence de postes militaires proches de nombreux *imidugudu*, ainsi que leur positionnement le long des routes, a été lu comme rassurant et prometteur de stabilité par les ONG, mais est plutôt perçu comme sujet d'inquiétude par la population. Mais le souci principal exprimé est celui de l'enrichissement.

La multiplication des critères de choix dans la sélection des bénéficiaires au cas par cas dans les communes n'a pas contribué à la transparence des listes finalement

8 Il est à noter que l'identification avec une terre est au Rwanda fondamentale, et même des personnes n'ayant pas vécu dans une commune s'en disent originaires, par filiation et héritage.

établies. Il est apparu, au cours des entrevues, que les bénéficiaires occupant les maisons, même s'ils étaient pauvres, n'étaient pas forcément les plus pauvres. Les raisons pour lesquelles ces projets n'ont pas toujours bénéficié aux plus vulnérables sont en partie sociales (certains ayant perdu leurs maisons mais non leurs propriétés par exemple), en partie le résultat de la planification.

Sur les sites de Kinyamakara (préfecture de Gikongoro), où les bénéficiaires sont en apparence tous des personnes qui n'ont pas quitté la commune ou sont des « nouveaux réfugiés » (des Hutus ayant fui à partir de 1990), il a été demandé de fournir un investissement important en contribution privée (en particulier de creuser des fondations). Les plus faibles n'ont donc pas eu la force de le faire, et la pratique de l'*umuganda* (travaux communautaires) n'était pas très répandue. Une visite dans le voisinage a montré qu'il existe un certain nombre de laissés-pour-compte tels que des personnes handicapées, des Batwas ou des orphelins. Sur ce site, l'évaluation de l'ambassade de France a par exemple pu noter la présence d'un orphelin dont le père était propriétaire du terrain, qui n'aurait reçu une maison qu'après que celle-ci fut commencée par un autre homme, et que les droits de l'enfant à une compensation furent reconnus.

Le critère de vulnérabilité entre donc en contradiction avec la priorité donnée à l'auto-investissement et l'autopromotion des bénéficiaires dans le projet. En revanche, les personnes en situation précaire de logement ou de ressources ne sont pas forcément les plus vulnérables (la définition rwandaise la plus commune de la vulnérabilité étant dans ce cas des personnes dépourvues de soutien familial ou de terres) : des handicapés, par exemple. Paradoxalement, enfin, lorsque la participation du bénéficiaire a été la plus réduite, elle l'a été dans le cas des populations plus urbanisées qui avaient une plus grande richesse, mais aussi de plus grands moyens de faire pression sur l'opérateur ou la commune pour que ces derniers fournissent la totalité de l'investissement.

Il a été très difficile pour les opérateurs et l'administration publique de passer outre le système coutumier de droit à la redistribution des ressources de la société, en particulier la terre, et de priorité donnée aux liens de la famille. La population conserve avec force les normes traditionnelles de l'héritage de père en fils, et la subdivision progressive des propriétés. Ces coutumes ne favorisent pas nécessairement les plus vulnérables. Aucune nouvelle légitimité n'a été offerte pour concurrencer ces valeurs, qui sont perçues comme venant de projets extérieurs peu compréhensibles.

Les routines de vie des communautés paysannes rwandaises semblent, selon les évaluations, n'avoir pas été remarquablement affectées par l'habitat en *imidugudu*. Deux considérations priment pour ces bénéficiaires, la proximité de la terre ancestrale et la possibilité de vendre produits ou services. La proximité des services contribue à valoriser la propriété. Les sites sont presque tous proches des champs de culture hérités. En revanche, les marchés restent souvent éloignés. Il y a un équilibre entre le nombre de sites où l'accès à l'eau a été assuré, et celui où les bénéficiaires doivent faire plus d'une heure de marche (aller-retour) pour avoir de l'eau potable (parfois suite à la rupture de l'approvisionnement qui avait été prévu). Aucun des *imidugudu* n'a accès à l'électricité, qui reste de toute façon hypothétique en milieu rural.

Les écoles et centres de santés présentent une situation plus nuancée. Même si de grandes distances continuent de séparer les *imidugudu* de ces infrastructures, il est tout aussi vrai que les regroupements se sont faits près de routes et de bourgades y favorisant l'accès. Les réhabilitations réalisées dans le cadre des projets ont aussi amélioré les conditions de vie des usagers. Il reste que le taux de fréquentation de ces institutions, au niveau national, reste en deçà des besoins réels, pour des raisons que les ONG se déclarent incapables de comprendre.

Il est une exception notable par laquelle l'*imidugudu* a affecté le mode de vie traditionnel : l'adoption, dans certains cas, de maisons jumelées. Cet essai de réorganisation mérite que l'on s'y attarde. Le dessin de la maison a été fait antérieurement à la consultation des bénéficiaires, ou même des ONG/opérateurs. Les familles bénéficiaires ont au début particulièrement peu apprécié les maisons jumelées. Dans de nombreux cas, il a été nécessaire de faire appel à l'autorité catégorique des autorités locales pour obliger les bénéficiaires à accepter. Plus tard, la coopération et la communication que ce jumelage crée ont été appréciées (75 % des cas rencontrés). Cela est particulièrement marqué là où les bénéficiaires ont construit des enclos communs sans être liés par des relations de consanguinité. Cela a été le fait de migrants des années quatre-vingt qui venaient d'autres préfectures, ayant accepté un nouveau mode d'organisation sociale (donc très différents des groupes de déplacés et réfugiés qui étaient l'objet des programmes humanitaires<sup>9</sup>).

Quelles sont les attentes des populations placées dans ces sites « villagisés », et comment ont-elles été respectées ? Globalement, elles attendent une amélioration des conditions de vie matérielle, mais refusent les ruptures que provoque le nouvel habitat. Il reste souvent un sentiment aigu d'injustices commises dans la distribution des bénéfices des *imidugudu*, injustices attribuées aux ONG et autorités locales. Ces injustices sont souvent omises par les ONG dans leurs rapports internes. Les interventions des bailleurs et des autorités centrales ne revêtent pas pour les bénéficiaires la légitimité des décisions prises au niveau du secteur et de la commune dans la gestion des ressources.

La signification symbolique et économique de la maison est grande. Si l'on compare le coût moyen direct d'un logement (1300 dollars) avec le PIB par habitant en milieu rural (105 dollars en 1999<sup>10</sup>), on s'aperçoit de l'importance d'un logement construit par le projet qui correspond à plus de douze années de revenu. La comparaison demeure même si l'on considère le coût moyen par logement de 436 166 RWF par rapport à un revenu quotidien de 200 à 300 RWF par jour pour un cultivateur selon les régions rurales visitées. Un logement représente donc en soi l'équivalent de quatre années de travail quotidien constant dans le meilleur des cas. Il est donc normal que l'occupant du logement, même s'il n'est pas le plus vulnérable, soit toutefois un bénéficiaire légitime.

9 Évaluation du Service de coopération de l'ambassade de France.

10 République du Rwanda, Minecofin, *Indicateurs du développement du Rwanda 2000* : 27.

## Les clivages politiques

Les clivages sur lesquels les ONG humanitaires voulaient le plus influencer appartiennent à la reconstruction des solidarités de la société. Une distinction analytique dans les objectifs est faite entre « rassurer » les populations, en particulier les groupes bénéficiaires, et « réconcilier » les populations. Le premier est un objectif relativement concret pour les autorités locales et les bénéficiaires. Il s'agit à la fois de « rassurance » par rapport au droit à la propriété, à la liberté personnelle, et à la prévention de possibles recrudescences de la violence. La réconciliation est un objectif moins modeste qui vise essentiellement à surmonter les clivages régionaux et ethniques apparus suite à la guerre et à la violence politique, et au pardon collectif des actes commis.

Superficiellement, la réconciliation semble avoir commencé. Une évaluation du service de coopération de l'ambassade de France a remarqué que les communautés sont souvent assez homogènes sur les sites. Les sites où habitent les rescapés du génocide (commune de Kynyamakara et Mubuga) atteignent le modèle de voisinage auquel fait référence la politique d'*imidugudu*. Cela se passe de façon plus ou moins harmonieuse (il est difficile de distinguer les facteurs « ethniques » des facteurs habituels de voisinage dans les contentieux réparables par les évaluateurs).

Le voisinage des groupes ethniques avant 1994 n'avait pourtant pas empêché des massacres ou des actes de génocide. La méfiance a facilement survécu au voisinage. De même, beaucoup des « bénéficiaires » absents semblent être des gens qui ont préféré habiter en ville, ayant donc une place particulière plus importante dans la structure politique très pyramidale du pays, renforçant l'impression que les populations urbaines, plus entreprenantes, ne considèrent pas les *imidugudu* comme un habitat désirable, réduisant leur intérêt comme *melting-pot*.

La dimension de rassurance est plus nette. Beaucoup de survivants du génocide (Tutsis) vivant en zone rurale ont exprimé leur préférence pour l'*imidugudu*, par opposition à un retour dans leurs anciennes maisons. Ils déclarent s'y sentir plus en sécurité. On a assisté réellement en 1994 et en 1997 à un problème sérieux d'accès à l'habitat et aux champs avec des conséquences sur la sécurité. La stratégie d'*imidugudu* a permis de répondre en grande partie à cela. De même, la proximité peut contribuer à diminuer l'incidence de vols, qui avait crû dans la période 1994-1997. Cela est particulièrement notable à Nyarubuye, commune proche de la Tanzanie et de son banditisme notoire.

Le contexte politique est devenu plus rassurant au fil du temps. Beaucoup de bénéficiaires et d'employés d'ONG locales ont parlé d'un sentiment croissant de sécurité depuis les débuts de 1996, au fur et à mesure de l'installation, et concluent que celui-ci n'avait pas de finalité politique. L'absence d'une large partie de l'Armée patriotique rwandaise, en campagne au Congo et au Burundi, a aussi contribué à rendre plus anodins les regroupements en *imidugudu*.

Un écueil potentiel pour les décisions des bénéficiaires quant à l'utilisation des maisons est celui du titre de propriété. Alors qu'il semble que, selon la loi actuelle, les bénéficiaires sont propriétaires de la maison mais non de la terre, les bénéficiaires sont convaincus de leur propriété à la fois des parcelles et des constructions.

L'élaboration des listes de secteur détenues par les autorités locales<sup>11</sup> et le droit coutumier sont le fondement de cette conviction. Dans le cas de RWARRI (ONG rwandaise), les fiches de bénéficiaires de projet ont été scrupuleusement remplies, et sont vues par les bénéficiaires comme un titre de propriété.

Les bénéficiaires ne pensent pas avoir le droit de louer leur maison. Aucun de ceux qui ont été rencontrés par les évaluations n'a exprimé la volonté de la vendre, mais une telle transaction n'entre pas dans les prévisions d'utilisation des maisons faites par les ONG (certaines des cinq ONG pensent que ce serait légitime, d'autres non). Tous les bénéficiaires ont déclaré vouloir transmettre la maison en héritage à leurs enfants, pour ceux qui en avaient. Il arrive aussi parfois qu'un ancien propriétaire du site, exproprié (parfois sans compensation), insiste sur une compensation, et continue de cultiver « sa » terre.

### Conséquences

L'impact structurel de l'humanitaire est de renforcer, d'accélérer, de distancer. Au Rwanda, il a été ainsi de s'insérer dans les structures et les politiques du pays, en les prolongeant, sans réellement les affecter. Les structures de concertation et de copilotage se sont surtout constituées en opposition, et sont restées éphémères. Les clivages sociaux ont été prolongés, plus que changés, car les structures de distribution du pouvoir n'ont pas été remises en cause.

À partir d'une politique nationale faisant coïncider humanitarisme et développement, les ONG ont promu des projets de villagisation et n'ont pu ni en atténuer les possibles effets nocifs (violations des libertés, perte de viabilité économique), ni en assurer le succès à long terme. Ce rôle subordonné de l'aide plongée dans la société rwandaise a été dénoncé par Peter Uvin [1999] comme révélateur d'une distinction illusoire : celle entre les aspects externes (internationaux) de l'aide et les aspects internes de la politique nationale. Les premiers s'imbriquent toujours dans les seconds. Il attribue à cette coopération plutôt passive une véritable responsabilité de complicité avec le génocide dans les années menant aux événements de 1994. Forcé est de constater que les mécanismes de cette complicité de fait des ONG avec des processus de structuration sociale dirigés par d'autres n'ont encore pas changé aujourd'hui.

### BIBLIOGRAPHIE

- BART François [1993], *Montagnes d'Afrique, terres paysannes, le cas du Rwanda*, Ceget.  
 CHRÉTIEN Jean-Pierre [2000], « Le Burundi après la signature de l'accord d'Arusha », *Politique africaine*, 80, décembre.  
 HILLHORST Dorothea, VAN LEEUWEN Mathijs [1999], « Imidugudu, Villagisation in Rwanda: a Case of Emergency Development? », *Wageningen Disaster Sites*, 2.  
 HUMAN RIGHTS WATCH [2001], *Rwanda, les ruraux déracinés : réinstallation et expropriation dans les zones rurales du Rwanda*.

11 Qui ont sur les sites de Helpage décerné des actes de notoriété que les bénéficiaires gardent sur eux.

- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU DANEMARK [1996], *Évaluation conjointe de la réponse aux crises au Rwanda*, 3.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU DANEMARK [1999], *Evaluation of Danish Humanitarian Aid to the Great Lakes Region, Africa, 1990-1998*.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DU DANEMARK [2000], *Country Study Report: Rwanda. Capacity Assessment of ADRA Denmark*.
- MINISTRY OF LANDS, Human Resettlement and Environmental Protection [2000], *Thematic Consultation on Resettlement*.
- PERROT Sandrine [1999], « Entrepreneurs de l'insécurité, la face cachée de l'armée ougandaise », *Politique africaine*, 75, octobre.
- UNHCR [2000], *Rwanda Recovery: UNHCR's Repatriation and Reintegration Activities in Rwanda from 1994-1999*.
- UNHCR [2000], *UNHCR's Repatriation and Reintegration Activities in Rwanda from 1994-1999*.
- UNHCR [1999], *Rwanda: External Evaluation of the UNHCR Shelter Programme in Rwanda 1994-1999*.
- UVIN Peter [1999], *L'Aide complice? Coopération internationale et violence au Rwanda*, L'Harmattan.