

Dégradation des relations avec l'Occident, nouveau partenariat avec l'Algérie : vers une réorientation de la politique étrangère rwandaise?

Samia Chabouni

► **To cite this version:**

Samia Chabouni. Dégradation des relations avec l'Occident, nouveau partenariat avec l'Algérie : vers une réorientation de la politique étrangère rwandaise?. 2016. halshs-01292459

HAL Id: halshs-01292459

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01292459>

Submitted on 23 Mar 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

MAMBO!

IFRA WORKING PAPER
XIV (1), 2016

Dégradation des relations avec l'Occident, nouveau partenariat avec l'Algérie : vers une réorientation de la politique étrangère rwandaise?

Samia Chabouni

Le Rwanda est un pays enclavé, disposant de peu de ressources naturelles, ce qui le rend très dépendant de ses voisins, et des acteurs étrangers. De plus, la grande majorité de sa population vit en zone rurale. Face à ce qui pourrait apparaître comme des faiblesses, le pays a misé sur sa puissance militaire, comme le Zaïre, puis la République démocratique du Congo, en ont fait l'expérience à deux reprises.

Mais le régime a également misé sur ses relations avec des partenaires étrangers, qui constituent un enjeu décisif pour l'avenir économique et politique du pays. La politique étrangère rwandaise est en grande partie déterminée par Paul Kagamé, arrivé dans les arènes du pouvoir en tant que ministre de la Défense en 1994, puis chef d'Etat élu en 2003 et réélu en 2010¹. L'arrivée de Kagamé a marqué un tournant décisif dans la politique étrangère rwandaise, à la mesure des transformations opérées par la mise en place d'un régime dont les ambitions sont sans précédent dans la région des Grands Lacs. Le nouveau régime a réussi à faire de l'histoire du génocide un fondement de sa politique en jouant sur la responsabilité et la culpabilité de la « communauté internationale »².

Grâce à une politique extérieure dynamique et au travers d'une lutte pour la reconnaissance des pays anglo-saxons, le Rwanda tente de s'imposer comme une puissance émergente sur la scène régionale et internationale. Gaëlle Loir, qualifie

cette politique de « diplomatie de la dette »³, tandis que Filip Reyntjens utilise l'expression de « crédit génocide »⁴.

L'État rwandais a pleinement bénéficié de l'aide internationale qui, de 1994 aux années 2000, a représenté jusqu'à 25% de son PIB et plus de 50% de son budget⁵. Selon Jean Paul Kimonyo, « elle représentait 40% en 2014 [...], donc l'aide a beaucoup joué un rôle, mais ce qui fait la différence c'est le bon usage de cette aide »⁶. Cette aide, associée à une politique de reconstruction efficace, a permis le développement économique du pays⁷. C'est dans ce contexte post-génocidaire que le pays a réussi à obtenir de plus en plus de considération de la part de la communauté internationale, en particulier des États-Unis, au point d'être considéré comme un miracle africain⁸.

Cependant, dans le contexte d'un éventuel nouveau septennat du président Paul Kagamé rendu possible grâce à la modification controversée de l'article 101 de la constitution en décembre 2015, les relations entre le Rwanda et ses alliés occidentaux se dégradent. En conséquence, le régime en place semble réorienter sa politique étrangère vers de nouveaux partenaires, dont l'Algérie.

Refroidissement des relations entre le Rwanda et l'Occident

Après le génocide, le Rwanda a procédé à un renversement

¹. Arnaud Zacharie et François Janne d'Othée, *L'Afrique centrale 20 ans après le génocide rwandais*, Bruxelles, Le bord de l'eau, 2013, p. 60.

². Dominique Franche, *Généalogie du génocide rwandais*, Bruxelles, Tribord, 2004, p. 6.

³. Gaëlle Loir, « Le régime de la dette perpétuelle. De l'instrumentalisation des massacres et du génocide en relations internationales », *Outre-Terre*, n° 11, 2005, p. 419.

⁴. Filip Reyntjens, *Rwanda. Gouverner après le génocide*, Bruxelles, Les belles lettres, 2014, p. 158.

⁵. *Ibid*, pp-164-165.

⁶. Entretien avec Jean Paul Kimonyo, écrivain et conseiller à la présidence de la République du Rwanda, 22 mai 2015, Kigali, et auteur de *Rwanda : un génocide populaire*, Paris, Karthala, 2008.

⁷. Jean Paul Kimonyo, « A strong man building a strong institution on weak society », *The New Times*, 8/08/2010.

⁸. « Le Rwanda : un nouveau miracle africain ? », *Le point Afrique*, 19/08/2014.

d'alliance des plus classiques, en vouant la France et la Belgique aux gémonies et en se rapprochant des États-Unis, du Royaume-Uni et des pays scandinaves⁹. D'une façon générale, depuis son arrivée au pouvoir, le leader rwandais a acquis une légitimité internationale incontestable qui n'a pas été remise en question par l'activisme militaire et les violations des droits de l'homme de son armée en RDC, bénéficiant d'une relative indulgence de la part de la communauté internationale¹⁰.

Avec ses anciens alliés, les relations ont été régulièrement tendues. Avec la Belgique, ces tensions tiennent parfois à des questions purement bilatérales, comme les différends commerciaux qui ont mené à des blocages réciproques des comptes et des ambassades ; parfois à l'implication du Rwanda dans la déstabilisation de l'Est de la RDC¹¹. La Belgique, par le biais de son ministre de la Coopération, Alexander De Croo, a décidé en décembre 2014 de priver le Rwanda de 40 millions d'euros d'aide au développement, ce qui a considérablement refroidi les relations entre les deux pays. De manière générale, selon l'historien Joseph Gahama, « les relations sont plutôt correctes mais sans visibilité, la Belgique semble vouloir oublier ses anciennes colonies. C'est peut-être le Congo qui pourrait l'intéresser, encore une fois à cause de ses richesses. Puisque la Belgique a ses problèmes internes, d'ordre économique, en plus elle est devenue la capitale européenne... »¹².

Les relations avec la France peuvent être qualifiées d'« hypocrisie politique », à cause des tensions sur la responsabilité française envers le génocide. Il y a bien des relations diplomatiques entre les deux pays mais la question de l'implication de la France pendant le génocide est lancinante : les accusations sont réciproques et s'expriment notamment à l'occasion des commémorations. Le régime en place réclame un pardon à Paris, tandis que la France refuse de se plier à cette demande. Les relations ont connu un pic de tension en 2006, menant à la rupture des relations diplomatiques. Certes, les relations bilatérales ont repris leur cours en 2010 lors de la visite de Nicolas Sarkozy, mais l'atmosphère reste tendue. Ainsi, en 2014, à l'occasion de la commémoration des 20 ans du génocide, la présence de la délégation française, représentée par la garde des Sceaux Christiane Taubira, a été jugée indésirable à la suite d'une nouvelle interview à charge du chef d'Etat rwandais dans l'hebdomadaire *Jeune Afrique*¹³. De plus, après le discours du président Kagamé lors de la commémoration, accusant la

France d'avoir participé au génocide, Paris avait annoncé la décision d'annuler le déplacement à Kigali de sa ministre de la Justice. La France avait ensuite fait savoir qu'elle enverrait son ambassadeur aux cérémonies organisées dans le stade Amahoro, mais le diplomate y a finalement été déclaré *persona non grata*¹⁴.

À l'heure actuelle, les relations connaissent un apaisement et une amélioration. Il reste désormais à savoir quel serait l'avenir des relations bilatérales dans le cas où Alain Juppé serait élu président en France et Paul Kagamé réélu en 2017. On imagine très mal une entente diplomatique dans un tel contexte puisque, durant le génocide de 1994, Alain Juppé occupait le poste de ministre français des Affaires étrangères. Il continue cependant de démentir catégoriquement toute complicité et responsabilité française dans ces événements¹⁵.

Les relations avec la Grande Bretagne ont, elles, toujours été satisfaisantes. Toutefois, en 2014, une polémique s'est installée suite à la diffusion par la chaîne britannique BBC d'un documentaire intitulé « Rwanda's untold story », impliquant le président Paul Kagamé dans une série de crimes. Ce documentaire a été très mal vu au Rwanda et explique à l'heure actuelle une certaine méfiance envers les chercheurs étrangers, dont plusieurs sont cités dans le documentaire. En 2015, le chef des services des renseignements rwandais, Emmanuel Karenzi Karake, a passé quelques semaines en prison à Londres en vertu d'un mandat d'arrêt européen émis par l'Espagne¹⁶. Ceci vient embarrasser les autorités rwandaises et refroidir les relations entre Londres et Kigali.

Quant aux liens avec les États-Unis, ils sont très forts. Cette grande puissance est considérée comme le parrain de ce petit pays. Le soutien américain fut décisif dans l'instauration du régime FPR ; Kagamé lui-même a été formé dans une école au Kansas. Dans le cadre du jeu d'influence dans la région des Grands Lacs entre Français et Anglo-saxons, les États-Unis ont choisi des États pivots, des alliés solides et stables, du fait de leur l'ouverture économique et de leur importance stratégique¹⁷. Ces États, réunis dans la catégorie des « nouveaux réformateurs »¹⁸, incluent le Rwanda de Kagamé et l'Ouganda de Museveni. Le Rwanda a ainsi gagné le soutien américain et a été placé comme pays pourvoyeur de renseignements dans la région. L'armée rwandaise a bénéficié de la coopération militaire américaine, alors qu'il est question d'une station d'écoute à portée régionale placée

⁹. Gaëlle Loir, *op.cit.*, p. 415.

¹⁰. « RDC : question et réponses sur le rapport de mapping des Nations Unis sur les droits humains », Human Rights Watch, 1/10/10.

¹¹. « Relations Rwanda-Belgique : le climat se réchauffe enfin », RTBF, *Belga News*, 8/01/15.

¹². Joseph Gahama est historien, professeur et doyen de la faculté des sciences sociales et commerciales au « Kigali Institute of Education ». Entretien réalisé le 04/05/2015 à l'Institut de l'Éducation de Kigali.

¹³. « Génocide au Rwanda : Kagame accuse une nouvelle fois la France », *Jeune Afrique*, 5/04/14.

¹⁴. « Rwanda : l'ambassadeur de France persona non grata aux 20 ans du génocide », *La Libre Belgique*, 7/04/14.

¹⁵. Voir la lettre de Survie Gironde adressée à M Alain Juppé, ainsi que la réaction de ce dernier.

¹⁶. « Le chef des services de renseignements rwandais arrêté à Londres », *RFI*, 23/06/15.

¹⁷. Michel Rogalski, « Afrique-États-Unis : une relation singulière », *Recherches internationales*, n° 85, janvier-mars 2009, p. 101.

¹⁸. William Zartman, « l'administration Clinton et l'Afrique : une appréciation d'ensemble ». *Afrique contemporaine*, n°197, 2001, p.9.

sur le mont Karisimbi¹⁹. Ces relations privilégiées n'ont pas empêché la dégradation des relations entre les États-Unis et le Rwanda depuis l'appui du Rwanda à la rébellion du M23 au Nord-Kivu en 2012 et 2013. L'arrivée d'Obama à la présidence des États-Unis en 2008 semble également avoir changé la donne. Ainsi, selon l'historien Joseph Gahama, « Obama se croit dégagé de toute responsabilité personnelle, tandis que Clinton, lui, était impliqué. Il a même une fondation, la Fondation Clinton, qui aide beaucoup le pays. Il a mobilisé un certain nombre d'Américains de grosse pointure pour assister le Rwanda dans sa construction. On peut parler de Bill Gates, qui a une maison à Kigali ou d'Andrew Young, l'ancien ambassadeur des USA à l'ONU, qui a lui aussi une maison à Kigali »²⁰.

L'assassinat le 31 décembre 2013 de Patrick Karegeya, ancien chef des renseignements extérieurs du Rwanda jusqu'en 2004 et opposant du régime en exil en Afrique du Sud, a encore détérioré la relation entre les États-Unis et le Rwanda. Le Président rwandais a réagi deux semaines plus tard, en prévenant les autres dissidents en exil que « *La trahison a des conséquences* »²¹. Le Département d'État américain a fait part de sa préoccupation, par la voix de sa porte-parole, Jen Psaki : « Nous sommes troublés par une succession de meurtres d'exilés rwandais importants, meurtres qui semblent avoir une motivation politique. Les déclarations récentes du président Kagamé à propos, "des conséquences pour ceux qui trahiraient le Rwanda", nous inquiètent au plus haut point »²².

Cette dégradation des relations entre les deux pays pourrait nuire au régime en place au Rwanda si, au fil du temps, la tension gagnait du terrain entre les deux alliés. Ajoutons à cela que, lors de l'affaire du chef des services de renseignements Karake, Kagamé a dénoncé « l'arrogance » de l'Occident lors d'un discours au Parlement²³. Ces propos risquent de faire monter le ton, pas uniquement d'ailleurs avec les États-Unis et la Grande Bretagne, mais avec l'ensemble des partenaires occidentaux, surtout s'il réitère ses accusations. Sans doute ses réactions peuvent-elles s'inscrire dans une logique de courage politique, celui d'un leader africain à la forte personnalité et assez confiant, refusant qu'on lui dicte des règles. Toutefois, ses réactions expriment une certaine fierté qui pourrait provoquer l'agacement et l'irritation de ses alliés occidentaux.

Après la révision de l'article 101 de la constitution de 2003, le président Paul Kagamé a annoncé, le 31 décembre 2015,

son intention de briguer un troisième mandat en 2017²⁴. Dans un tel contexte, il est peu probable que l'indulgence internationale envers ce leader politique se poursuive. Les partenaires internationaux ont sévèrement critiqué la révision constitutionnelle, en particulier les États-Unis qui ont exprimé leur « déception »²⁵. Ajoutons à cela les tensions avec l'ONU à propos de la RDC²⁶. Kagamé a également menacé de retirer ses troupes du Soudan, alors que le Rwanda représente un important contributeur militaire aux opérations de maintien de la paix. Ces prises de position peuvent se retourner contre Kagamé, à moins qu'il ne parvienne à construire un nouveau compromis avec ses partenaires internationaux ou avec de nouveaux alliés.

Le Rwanda à la recherche de partenaires non-occidentaux: le cas de l'Algérie

Le président Kagamé ne cesse de diversifier les partenariats extérieurs en les réorientant de l'Occident vers l'Afrique (Kenya, Ethiopie...) et l'Asie (Singapour, Chine, Kazakhstan...). En avril 2015, par exemple, il a effectué une visite de trois jours à Alger. Les observateurs se sont demandé : « Pourquoi l'Algérie et pour quel objectif ? ». Il est vrai que depuis presque dix ans, la commission mixte algéro-rwandaise travaille sur le développement des axes de coopération initiés en 1978 et a toujours souhaité étendre ses relations aux activités commerciales²⁷. Cette visite illustre la volonté de l'Algérie et du Rwanda de renforcer leurs liens d'amitié, de solidarité et de coopération dans tous les domaines, notamment la lutte contre le terrorisme sous toutes ses formes ainsi que la promotion des échanges commerciaux. Les entretiens entre les présidents algérien et rwandais sur différentes questions d'intérêt commun, qu'elles soient bilatérales, régionales et internationales, ont abouti à plusieurs accords. Plus largement, cette visite montre à quel point le leader rwandais entend donner de l'importance à l'image de son pays sur la scène internationale. Il cherche à maximiser ses partenariats et ses alliances au-delà de la région et au-delà des grandes puissances, avec d'autres puissances africaines. L'objectif est d'attirer plus de collaborateurs afin d'encourager des investissements et, peut-être, s'émanciper des bailleurs classiques, plus spécifiquement des pays qui ont procédé à la diminution ou à la suppression de l'aide et de ceux qui se sont opposés au troisième mandat présidentiel.

Cette dernière hypothèse peut cependant perdre sa fiabilité explicative au vu du choix du pays visité puisque l'Algérie connaît, depuis la chute brutale des cours du pétrole – plus de 70% entre juin 2014 et janvier 2016 – une crise économique

¹⁹. Tanguy Struye de Swielande, *La Chine et les grandes puissances en Afrique : une approche géostratégique et géoéconomique*, Louvain, Presses universitaires de Louvain, 2010, pp. 82-83.

²⁰. Entretien réalisé le 04/05/2015 à l'Institut de l'Éducation de Kigali.

²¹. « L'assassinat de Patrick Karegeya : pour Kagamé, "la trahison a des conséquences" », *RFI*, 13/01/14,

²². « Affaire Karegeya : déclaration sans précédent des États-Unis à l'égard du Rwanda », *RFI*, 17/01/14,

²³. « L'affaire Karake : Kagamé dénonce "l'arrogance de l'Occident" », *RFI*, 26/06/15.

²⁴. « Le président rwandais Paul Kagamé annonce sa candidature à un troisième mandat », *Le Monde*, 01/01/2016.

²⁵. « Rwanda : Washington déçu par la décision de Paul Kagamé de représenter », *Jeune Afrique*, 3/01/16.

²⁶. Andreas Mehler, Henning Klaas, Van Walnaven (ed.), *Africa Yearbook*, Leiden/Boston, Brill 2011, pp-364-365.

²⁷. « Paul Kagamé attendu à Alger ce dimanche », *El-Watan*, 17/04/15.

et financière importante.²⁸ Au plan politique, Kagamé semble être inspiré par le modèle algérien de contrôle et de domination du pouvoir. Bouteflika en est à son quatrième mandat présidentiel sans révoltes, contrairement à d'autres pays arabes et africains (par exemple, depuis fin 2010, la Tunisie, l'Égypte, le Mali, le Burkina Faso, le Burundi). L'Algérie vit depuis son indépendance sous l'emprise des mêmes élites et le pouvoir repose toujours sur la présidence mais aussi sur les piliers de l'institution sécuritaire algérienne que sont l'Armée nationale populaire (l'APN) et le Département des renseignements et de la sécurité (DRS)²⁹. En outre, comme le génocide au Rwanda, la guerre d'indépendance de l'Algérie et ses millions de victimes constituent en quelque sorte un « mythe fondateur » traumatique sur lequel repose le régime. Ces similitudes laissent supposer que Kagamé pourrait être allé examiner de plus près l'ordre politique algérien afin d'y puiser de possibles sources d'inspiration pour maintenir son pouvoir au-delà de 2017.

Cette visite peut résulter d'une prise de conscience de la menace grandissante, à savoir une contestation extérieure à son troisième mandat et une pression internationale qui pourrait s'accroître. À ce stade, il est possible que cette visite en Algérie constitue une tentative de réflexion sur les préparatifs d'une éventuelle réélection et la mise en œuvre de nouvelles règles du jeu politique sous un éventuel troisième mandat. Kagamé pourrait donc chercher à s'appuyer sur l'expérience de Bouteflika en la matière pour éviter le basculement vers le chaos et atténuer le mécontentement de la communauté internationale, ses alliés occidentaux plus spécialement.

Conclusion

Vingt ans après le génocide, le bilan du pays reconstruit est globalement positif, plus précisément sur le plan économique, tandis que le pays ne semble pas vouloir s'ouvrir sur le plan politique. En dépit du dynamisme qui caractérise la politique extérieure rwandaise depuis la fin du génocide, et notamment des avancées impressionnantes qui ont été réalisées sous le régime FPR, plusieurs faiblesses limitent l'importance de son influence sur la scène régionale et internationale. Outre son enclavement, la modestie de ses ressources naturelles et une forte dépendance envers l'aide internationale, le Rwanda connaît des problèmes structurels internes en matière de natalité, de foncier, de justice sociale et politique.

Jouant la carte du « crédit génocide », le président Kagamé cherche à dépasser ces faiblesses en essayant de s'imposer comme leader régional. Or, le contexte international apparaît désormais trop peu favorable pour que Kagamé puisse

jouer un rôle de leader influent, comme cela a été le cas ces dernières années. La nouvelle recomposition de l'ordre géopolitique régional semble en effet influencer négativement sur le statut du Rwanda comme État pivot dans la région, et pourrait même rendre son avenir incertain. Soulignons ici qu'il existe avec les voisins plusieurs litiges historiques qui induisent une situation de conflit latent. Les relations avec l'Ouganda ont connu un épisode de tension et de suspicion dans les années 2000³⁰, bien qu'elles aient été également marquées par une entente dans le cadre du processus d'intégration régionale. Il convient aussi de tenir compte de l'instabilité à l'est de la RDC et au Burundi, instabilité que ces deux pays attribuent, au moins partiellement aux ingérences rwandaises, et des importantes tensions avec la Tanzanie depuis 2013³¹. Politiquement, le Rwanda semble mal apprécié par plusieurs de ses voisins.

De même, les relations se sont refroidies avec plusieurs de ses parrains occidentaux et ne se sont pas réchauffées avec l'ancien colonisateur et son allié français. La diminution de l'aide occidentale se fait déjà durement ressentir, malgré l'appel aux « impôts volontaires » censé y remédier³². Cela explique pourquoi Kagamé entretient une politique extérieure dynamique, volontiers provocatrice, cherchant à se trouver de nouveaux alliés, en Afrique et en Asie, par exemple en Algérie.

Les nouveaux alliés ne sont cependant pas des modèles en matière de démocratie. Il y a donc peu de chance que le Président, conforté avec le récent changement constitutionnel, évolue vers davantage d'ouverture envers ses opposants, de plus en plus contraints à l'exil pour pouvoir s'exprimer. Actuellement, le régime bénéficie du soutien, au moins passif, d'une grande partie de la population apparemment satisfaite de l'absence de troubles majeurs depuis vingt ans et d'un développement économique indéniable. Mais, si le pays connaît un essoufflement économique, la situation pourrait rapidement basculer. La position de l'homme fort actuel pourrait devenir alors très inconfortable, ouvrant de nouvelles pages d'incertitude sur le pays des mille collines

(Janvier 2016)

Samia Chabouni est enseignante à l'université de Jijel (Algérie) en sciences politiques et relations internationales. Elle prépare son doctorat sur : « la politique étrangère rwandaise depuis 1994 », en codirection à l'Université d'Alger 3 (Faculté de Sciences Politiques) et à LAM (Les Afriques dans le Monde, Sciences Po Bordeaux, France).

²⁸. Pour plus de détails sur la crise économique en Algérie, voir les analyses de Abderrahmane Maboul.

²⁹. Mansouria Mokhefi, « Introduction : l'Algérie blocages internes, instabilité externes », *Politique étrangère*, IFRI, Automne 2015, p. 10.

³⁰. Samia Chabouni, « le Rwanda et l'Ouganda : alliés ou rivaux ? Le contentieux rwando-ougandais, source de déstabilisation de la région », Note d'analyse, *Thinking Africa*, n°1, 24 mars 2013, p.4.

³¹. Jérémy Révillon, « L'intégration régionale rwandaise », *Mambo ! Working papers IFR4-Nairobi*, Vol. 4, n°7, 2013, p.4.

³². « Rwanda ! Agaciro, ou comment Kagamé compte se passer de l'aide internationale », *Jeune Afrique*, 21/08/2012.