

# Rwanda : ombres et lumières d'un leadership vert

Thierry Amougou

AOC, 28 octobre 2021

**Alors que s'ouvre ce dimanche la COP26 à Glasgow, observons l'un des rares pays à avoir aligné son action climatique sur les objectifs de l'Accord de Paris : le Rwanda, devenu précurseur de la défense de l'environnement, au prix de mesures souvent autoritaires et qui ne bénéficient pas à tous.**

Dans une petite ville de Belgique, Wavre, à l'automne dernier. Parce que notre voiture est retenue pour un contrôle technique après un signalement que nous pensions anodin, le concessionnaire demande à un conducteur de taxi de nous déposer à domicile. Celui-ci s'appelle Érasme, il est rwandais d'origine. Comme souvent quand deux Africains se rencontrent, une conversation s'engage entre nous. Il nous demande au préalable si nous sommes rwandais comme lui. Nous comprenons, à l'intonation de sa voix, qu'il n'est pas du bord

du régime en place. Il veut savoir à qui il parle. Semble rassuré quand nous lui répondons que nous aurions bien aimé être rwandais... parce que le Rwanda se développe, contrairement à d'autres pays africains. Un silence... puis sa réponse : « *Maintenant au Rwanda, quand tu jettes un papier par terre, un autre Rwandais te demande de le ramasser pour le mettre dans la poubelle* ». Érasme ne nous parlera plus jusqu'à destination, certainement à cause de notre avis favorable à la gouvernance du pays par Paul Kagamé.

Toute l'ambivalence de la situation rwandaise se trouve dans cette anecdote : face à ceux qui exaltent la gouvernance rwandaise de l'extérieur, se dressent ceux qui, la connaissant de l'intérieur, en parlent favorablement s'ils sont proches du pouvoir, feignent de l'apprécier pour éviter les problèmes ou se taisent carrément pour ne prendre aucun risque.

Érasme a coupé la poire en deux pour brouiller les pistes : une phrase favorable au régime Kagamé, puis bouche cousue jusqu'au terminus de notre route.

Sa petite phrase est cependant porteuse d'une information importante : des gestes verts sont désormais des autocontraintes pour chaque Rwandais, depuis l'arrivée au pouvoir de Paul Kagamé en 2000. Il a en effet fallu un projet de modernisation multisectoriel, des objectifs verts précis et un leadership incontestable pour mettre en œuvre l'ensemble, et l'assumer.

Quel est ce projet de modernisation nationale ? Quel en est le « *Green Deal* » ? Quels sont ses effets positifs ? Quelles en sont les limites ?

## Paul Kagamé : le facteur X du Green Deal rwandais

À sa prise de fonctions comme magistrat suprême le 24 mars 2000, Paul Kagamé hérite d'un pays en lambeaux. Le Rwanda sort à peine d'une guerre civile et d'un génocide de près d'un million de morts qui hantent encore les esprits, ravinent les cœurs et sédimentent de tenaces ressentiments qui hypothèquent la nation rwandaise toujours au bord du précipice.

La seule ressource dont dispose le président rwandais pour négocier la sortie du grand malheur collectif qu'a été le génocide est, en dehors de la sollicitude de la communauté internationale, le groupe armé qui le porte au pouvoir. Il lui faut faire preuve d'habileté pour faire de ce grand malheur collectif une ressource politique. Il s'agit alors de nourrir le sentiment national, de renforcer la nécessité de sortir de l'abîme et de rendre l'avenir désirable.

Prendre les manettes d'un pays plus bas que terre, situation qui marque l'arrivée de Paul Kagamé au pouvoir, semble avoir développé en lui deux qualités essentielles qui en font le facteur X du *Green Deal* rwandais : un *leadership* (to lead) et un *shapership* (to shape)[1]. Remettre le Rwanda debout, lui donner une nouvelle architecture politico-économique et sociale exigeait de Paul Kagamé qu'il soit un *political shaper*, c'est-à-dire un homme politique qui fait des choses concrètes. Y parvenir au sortir d'une guerre civile et d'un génocide ne pouvait reposer sur un *leadership* démocratique, car il n'y avait pas de démocratie comme base d'accès au pouvoir et de son exercice. Détenir un *shapership* au sens de capacité à transformer le Rwanda en un écosystème de vie durable pour l'avenir, a nécessité un *leadership* autoritaire. Celui-ci n'a pas pour socle granitique le suf-

frage universel et la légitimité afférente, mais une conviction discrétionnaire d'être le *right man at the right place*, convaincu qu'il peut prendre son pays en main et que cela passe par une mise au pas des Rwandais.

Le *leadership* et le *shapership* de Paul Kagamé ont ceci de paradoxal qu'ils réalisent avec brio des objectifs verts, tout en se situant aux antipodes de la démocratie qui favorise l'inclusion et la liberté d'expression. Celles-ci sont pourtant nécessaires à l'équité et à la justice sociale qui permettent la construction d'écosystèmes humains durables[2].

Telle est l'autre face d'un facteur X qui, X étant une variable, prend aussi, dans le cas rwandais, la figure des inégalités criantes, d'un pouvoir dominé par les Tutsis, de la restriction de la liberté d'expression, du contrôle strict des partis politiques puis de l'emprisonnement et même de l'assassinat de certains leaders politiques indociles[3]. Si gouverner c'est contraindre, comme aimait le dire le Président Georges Pompidou, cette contrainte est si forte sous Paul Kagamé qu'elle construit des autocontraintes chez une population rwandaise qui craint plus le régime qu'elle n'adhère délibérément à ses politiques[4].

## Le modèle rwandais et ses externalités positives vertes

L'ossature philosophique, politique et économique du développement vert rwandais repose sur un dispositif de modernisation autoritaire à plusieurs facettes. Après le génocide des Tutsis, des programmes d'ajustement structurel ont délégitimé l'État africain de ses fonctions de développement, pour en faire un simple auxiliaire d'un marché censé faire mieux que lui dans tous les domaines.

La raison développementaliste[5] est donc d'abord revenue en verve au Rwanda par le biais d'un néo-développementalisme vert soutenu par d'importantes ressources financières reçues de l'Occident, et dont les montants ont par moments représenté plus de la moitié du budget rwandais. Gérer cette rente géopolitique du génocide ne pouvait suffire à assurer le bon usage des fonds reçus. Il a fallu pour cela un cercle vertueux entre la légitimité charismatique du chef de l'État et la légitimité légale-rationnelle tant de la bureaucratie étatique que du Front Patriotique Rwandais (FPR) au pouvoir[6].

Il en résulte une dictature productive, au sens où elle a réussi à faire du FPR une bureaucratie efficace et efficiente, dont la domination sur l'État a permis au Rwanda d'éviter l'écueil

de l'État néo-patrimonial (confusion sphère publique et sphère privée) et de la politique du ventre[7] (utilisation des ressources de l'État au bénéfice d'une élite). L'abandon progressif du français au bénéfice de l'anglais comme langue nationale a aussi favorisé un basculement de l'État rwandais vers le *New public management*[8] et une systématisation de l'évaluation suivant des critères néolibéraux et de rationalité formelle. Cela a notamment permis une réduction drastique du gaspillage des ressources que le pays a à sa disposition.

La modernisation spatiale constitue un autre axe pertinent de ce néo-développementalisme vert. Kigali est aujourd'hui la vitrine d'une fonctionnalisation et d'une esthétique modernes, à l'hygiène publique irréprochable, qui font l'admiration de tout visiteur de la capitale du pays aux mille collines. Le point d'orgue du soin apporté à l'environnement rwandais au sens écologique de ce terme est l'instauration des zones sans voitures à Kigali pour lutter contre la pollution. Sont également interdits depuis 2004 déjà et sur tout le territoire rwandais, la production et l'importation de plastique et de ses dérivés utilitaires comme les sacs.

Peines de prison et amendes salées frappent tout contrevenant, mêmes si des aménagements ont été prévus pour des entreprises ayant besoin du plastique dans leurs productions fon-

damentales. Cela a nécessité un sacré plan de bataille, que la journaliste Natacha Tatu présente ainsi : « *Seuls les sacs en plastique très épais, réutilisables durant plusieurs années, sont tolérés. Les douaniers traquent inlassablement les importations en contrebande de la RDC voisine. Des policiers font des descentes chez les petits commerçants pour sanctionner les récalcitrants, et les contrevenants risquent des amendes de plusieurs centaines de dollars, voire des fermetures pures et simples; les coupables doivent ensuite rédiger une lettre d'excuses publique s'ils veulent que leur entreprise soit rouverte. Quant aux contrevenants, ils risquent carrément jusqu'à six mois de prison ferme. Car Paul Kagame, l'homme fort de Kigali, n'est pas à proprement parler un plaisantin [...] Ce président ultra-autoritaire qui a chassé le pouvoir génocidaire en 1994 ne s'embarasse d'aucune forme de résistance [...]. Mais en matière d'écologie, la répression ne suffit pas. Des campagnes de prévention sont également régulièrement menées dans les écoles, les entreprises et les médias. Dans les communautés, qui organisent des travaux communautaires de nettoyage, "l'umunga [umuganga]", la sensibilisation à la collecte des déchets, est constante. La loi des 3 R (Reduce-Reuse-Recycle) martelée à longueur de slogans a fini par s'imposer. Et il n'y a pas que les sacs plastiques.*

*Les entreprises sont elles aussi sommées de se débarrasser des emballages inutiles, formellement interdits sauf cas particulier, tels que les industries pharmaceutiques ou les hôpitaux. Petit à petit, un cercle vertueux s'est mis en place. Des dizaines d'ateliers collectent et recyclent le plastique récupéré dans le pays, transformé en objets de la vie quotidienne, de l'agriculture, ou destiné à l'isolation des maisons. Quand il n'y a pas d'alternatives, l'entreprise qui continue à utiliser du plastique dans la construction ou l'agriculture, est obligée de demander un permis d'importation particulier, avec dépôt financier et accord avec une société privée de recyclage. Ces nouvelles pratiques sont entrées dans les mœurs[9] ».*

Autre aspect de cette politique environnementale : un tourisme écologique haut de gamme. En fait, la désindustrialisation atypique entendue comme le passage opéré par plusieurs économies africaines (et latino-américaines) d'une économie préindustrielle à une économie de services sans connaître une phase d'industrialisation lourde, est aussi le propre du Rwanda[10]. Les collines du pays, leurs forêts et leurs gorilles offrent au Rwanda des dotations naturelles pour un tourisme écologique, même si celui-ci se montre très coûteux.

Cet éco-tourisme des ultra-riches se nourrit aussi d'un puissant travail de marketing où le partenariat des

pays pétroliers du Golfe est bien visible : ainsi les maillots des stars du football d'Arsenal et du Paris Saint-Germain sont floqués de l'invitation « *Visit Rwanda* ». Et même si les hôtels qui accueillent ces touristes fortunés sont cossus, le vrai luxe, et qui vaut son pesant d'or dans l'offre rwandaise de tourisme et de loisirs, est bien la nature et son label green. « *Alors que le pays a accueilli 1,7 millions de visiteurs en 2018, soit 8 % de plus que l'année précédente, le tourisme a généré 528 millions de dollars cette même année, contre 438 millions de dollars en 2017, selon les chiffres de la Banque Mondiale. Et Kigali entend intensifier la promotion du secteur, puisque le pays vise 800 millions de dollars de revenus d'ici 2024, et affûter sa stratégie pour accélérer son développement[11] ».*

En conséquence, parler d'éco-tourisme au Rwanda c'est souligner que le préfixe « éco » rime non seulement avec écologie mais aussi avec économie, au sens d'activité productrice de revenus. Preuve qu'une nature pure et authentique, capital naturel de plus en plus rare dans les pays industrialisés, acquiert une grande valeur économique qui la transforme en un atout de développement durable pour les pays qui en possèdent encore et la préservent.

Le pendant agricole du modèle rwandais de développement est une révolution verte qui a notamment

consisté en une rationalisation autoritaire des parcelles cultivées par la petite paysannerie via un remembrement foncier, une titrisation des terres, une création de coopératives, une spécialisation productive et une introduction de nouvelles productions génératrices de revenus comme celle des huiles essentielles, à base, par exemple, de géranium importé d’Afrique du Sud.

## Le Rwanda : un *Green Deal* soutenable ?

Le pari sur le *trickle-down effect* ou théorie du ruissellement, suivant laquelle l’enrichissement des premiers de cordée de la minorité urbaine dégoûlnera inévitablement vers la majorité rurale, pauvre et populaire, se transforme au Rwanda en une religion, au sens d’une croyance qui se maintient solidement malgré l’absence de concrétisation effective de ces promesses[12]. Les externalités vertes positives mises en évidence ci-dessus sont loin de compenser un ensemble d’externalités négatives, voire régressives, pour la construction des écosystèmes humains durables.

D’une part, l’*accountability* et la bonne gestion des ressources qui en découlent sous l’effet conjoint de la légitimité bureaucratique de l’État et du FPR et de la légitimité charisma-

tique de Paul Kagamé ne compensent pas les formes de domination politiques, économiques et sociales sous-jacentes.

Il en résulte une hausse de la pauvreté en zones rurales, un renforcement du décalage entre Rwandais pauvres et riches, une accentuation des inégalités de revenus et un usage sans partage de la rationalité formelle (procédures d’évaluation préétablies par les instances internationales suivant un positivisme scientifique), qui écarte toute participation des populations dans la confection des méthodes d’affectation des ressources et d’évaluation de leurs usages.

Les besoins sociaux de la majorité paysanne ne sont donc pas pris en compte. Le *New Public Management* comme modalité de gouvernance à la tête de l’État, fait de l’État Rwandais un État-entreprise[13] qui accorde très peu d’attention à la question sociale rwandaise dans le néo-développementalisme vert en place.

Outre cette dimension, la modernisation et l’hygiène spatiales à travers la lumineuse Kigali et l’interdiction du plastique ont aussi pour corollaire la gentrification. Cette ville devient l’espace de vie exclusif des supers nantis locaux et internationaux qui peuvent se permettre un style et de vie hors de portée des plus pauvres.

La même critique est valable pour l’éco-tourisme rwandais réservé aux

ultra-riches compte tenu de son coût d'accès éliminatoire pour le Rwandais ordinaire. À partir du cas Rwandais, la question mondiale de savoir si « *le monde vert* » et les labels afférents ne constituent pas, au regard des prix d'accès rédhibitoires à ses beautés, jouissances et loisirs, un nouveau mode d'exclusion capitaliste des populations pauvres, se pose avec gravité.

Ceux qui auront assez accumulé via le modèle capitaliste, productiviste et extractiviste, seront-ils les seuls à avoir les capacités financières de vivre dans des écosystèmes humains durables ? Le Rwanda promeut-il un éco-tourisme parce que le régime en place est convaincu de l'importance de la biodiversité et de sa préservation pour le bien-être de la planète et des générations futures, ou parce que le capitalisme vert fait de l'offre et de la demande des espaces naturels un florissant marché vert source de colossales devises pour son pays ? Quelle est, par rapport au paysan rwandais, l'empreinte carbone des richissimes princes qui vont en vacances au Rwanda (jets privés), des hôtels cossus qui les accueillent et des nouvelles technologies où le pays devient un leader africain ?

Ces externalités régressives par rapport à l'objectif de faire du Rwanda un écosystème humain durable sont encore plus palpables dans la politique de révolution verte du pays.

Les paysanneries dont la terre était la seule richesse les subissent de plein fouet. Le remembrement des terres et la mise en place des coopératives a non seulement appauvri les paysans qui ne disposent plus de leur seul capital naturel privé (la terre), mais a aussi engendré des pénuries alimentaires en milieu rural, parce que la polyculture traditionnelle garantissant leur autosuffisance alimentaire a été supplantée par une agriculture spécialisée qui réduit la variété du menu des productions disponibles, et fait de l'argent le moyen d'accès à celles spécialisées qui ont désormais les faveurs de la politique agricole nationale. Les effets pervers d'une dictature productive se manifestent dans ce champ de deux façons principales.

En premier lieu, les *poor numbers*[14] (statistiques tronquées) servent à enjoliver les chiffres des rendements agricoles, et à dissimuler la pauvreté qui s'est aggravée et a augmenté de 2008 à 2013[15]. Cela permet une poursuite des politiques menées, légitimées, malgré leurs externalités régressives, par de fausses statistiques.

En deuxième lieu, dans un pays où la question foncière est historiquement explosive en raison à la fois de l'existence d'une ancienne aristocratie foncière et des effets malthusiens de la croissance de la population par rapport à celle des ressources, les terres cultivées aujourd'hui sont auto-

matiquement moins fertiles que celles d'hier.

Voilà qui explique – en-dehors d'autres coûts de production liés à la mécanisation – la hausse des produits de l'agriculture spécialisée et l'usage abondant de semences améliorées et d'engrais chimiques : « *La réforme du remembrement de l'utilisation des terres n'augmentait les rendements que dans les exploitations de plus d'un hectare, ce qui exclut 96 % de tous les paysans du Rwanda, où les terres sont rares*[16] ». Le *Green Deal* peut-il se satisfaire de l'usage abondant d'engrais non organiques ? Ceux-ci compensent-ils mieux la rareté des terres que la polyculture paysanne et biologique, abandonnée ?

Même si une grande partie des progrès socio-économiques rwandais sont réels autant que son *leadership* vert, par exemple dans l'élimination du plastique du pays, il va sans dire que les externalités politiques, sociales et économiques régressives qu'entraînent son néo-développementalisme vert ne sont pas rassurantes par rapport à la soutenabilité de son *Green Deal*.

La question sociale rwandaise, à savoir l'absence de liberté politique, l'accès rendu difficile des paysans à la terre, les inégalités grandissantes puis l'exclusion urbaine des pauvres font partie, autant que la question climatique et la protection de l'environnement, de la construction des éco-

systèmes humains durables. Ne pas en tenir compte rend le *Green Deal* rwandais peu soutenable.

Par ailleurs, le système universitaire rwandais a récemment lancé un programme de suppression des sciences sociales et de la philosophie jugées inadaptées au marché de l'emploi. On peut se demander, l'université rwandaise de demain s'organisant pour former moins des citoyens que des hommes et des femmes employables par le marché du travail, si cette orientation éducative pro-marché de l'emploi peut faire naître une génération de jeunes Rwandais pro-climat, *pro-green* et pro-écologique. « *Démocratiser (l'entreprise), démarchandiser (le travail), dépolluer (la planète)*[17] » se présentent comme les pôles d'actions où les sciences sociales sont d'un apport majeur dans la formation des générations futures responsables pour soigner un écosystème-Terre qui se consume.

### **Thierry Amougou**

Économiste, professeur d'économie du développement à l'Université catholique de Louvain (UCL)

## **[Notes :]**

[1] Jean-Louis Baudouin et Aline Frankfort, *Shapership. L'art de donner forme au futur*, Marque belge, 2019.



- [2] Carlos Lopes, *L'Afrique est l'avenir du monde. Repenser le développement*, Seuil, 2021.
- [3] Giovanni Carbone & Paolo Magri, *Leaders for a new Africa. Democrats, Autocrats and development*, Ledizioni, 2019.
- [4] Nicolas Machiavel, *Le Prince*, 1532.
- [5] Thierry Amougou, *Qu'est-ce que la raison développementaliste ?*, Academia, 2020.
- [6] Max Weber, *Economie et société*, Johannes Winckelmann, 1922.
- [7] Jean-François Médard, « L'État néo-patrimonial en Afrique noire », dans MÉDARD J.-F., (dir.), *États d'Afrique Noire : Formations, mécanismes et crises*, Karthala, 1991; Jean-François Bayart, *L'État en Afrique : la politique du ventre*, Fayard, 1989.
- [8] Méthodes anglo-saxonnes de management qui préconisent la gouvernance des États comme des entreprises privées.
- [9] Natacha Tatu, « Comment le Rwanda est devenu le premier pays d'Afrique à se débarrasser du plastique », *L'Obs*, 2018.
- [10] Thierry Amougou, « Les conditions de l'émergence industrielle de l'Afrique », *Quête d'industrialisation, Alternative Sud*, vol. 26, Sylepse, 2019, pp. 25-45.
- [11] Aurélie M'bida, « Écotourisme. Le Rwanda mise sur les Ultra riches », *Jeune Afrique*, 2020.
- [12] Thierry Amougou, « Le modèle Rwandais de développement remet en lumière les questions sur le développement en Afrique », *Le Monde*, 2019.
- [13] Pierre Musso, *Le temps de l'Etat-entreprise. Berlusconi, Trump, Macron*, Fayard, 2019.
- [14] Morten Jerven, *Poor Numbers : How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It*, Cornell University Press, 2013.
- [15] Sébastien Heinen, « Le mirage de la croissance agricole au Rwanda », *SOAS Blog*, University of London, 2021.
- [16] Sébastien Heinen, *Ibid.*