



Évolution de la politique sociale au Rwanda depuis l'époque Coloniale

Note de politique No. 1

Septembre 2025

Résumé Analytique

Cette note de politique présente la trajectoire du Rwanda en matière de transformation des politiques sociales, depuis l'époque précoloniale, en passant par la période coloniale, jusqu'à l'indépendance et à nos jours. Elle met en évidence la manière dont la question du genre a été progressivement intégrée dans les politiques sociales du pays tout au long de différentes périodes historiques. Cette note est fondée sur les conclusions d'un projet de recherche intitulé « Politique sociale genrée et transformative en Afrique post Covid 19 », mené par un consortium de chercheurs africains, y compris ceux du Rwanda, de l'Ouganda, du Kenya et de la Tanzanie. Dans cette étude, nous avons examiné l'évolution de la politique sociale au Rwanda et mis en lumière l'importance primordiale d'intégrer les besoins et les perspectives des femmes dans toutes les politiques sociales et économiques dans les secteurs tels que la santé, l'éducation, le travail et l'emploi, ainsi que l'eau, l'assainissement et l'hygiène (WASH). Nous avons constaté qu'à l'époque coloniale et postcoloniale, l'évolution de la politique sociale était

marquée par une vision étroite qui ne servait que les intérêts d'un petit groupe d'élites politiques et de leurs alliés. Cependant, le gouvernement d'union nationale du Rwanda a apporté, à partir de 1995, un changement significatif tant dans le modèle de développement que dans l'orientation de la politique sociale, en accordant la priorité à l'inclusion et au développement axé sur les citoyens. Malgré les progrès significatifs réalisés pour relever les défis liés au développement et promouvoir l'égalité des sexes, des difficultés persistent, en particulier de la pandémie de COVID-19. Afin de poursuivre la transformation sociale, nous recommandons au gouvernement de renforcer la coordination intersectorielle des politiques, d'améliorer la promotion et le suivi des questions de genre, et d'intensifier les campagnes de sensibilisation au niveau communautaire. Nous recommandons également la promotion de politiques de développement intégré et un soutien accru à l'égalité entre les sexes dans les domaines de l'agriculture et de l'emploi.

Contexte

Comme dans la plupart des pays africains, les politiques sociales au Rwanda sont formulées en fonction des priorités politiques et du programme de développement du gouvernement. De l'époque précoloniale, coloniale et postcoloniale jusqu'en 1995, le Rwanda était principalement un État patriarcal, notamment en matière de leadership, de propriété foncière et d'héritage. Le rôle des femmes

dans le développement national a longtemps été largement sous-estimé, alors même qu'elles ont contribué de manière remarquable à la gouvernance et au progrès du Rwanda tout au long de son histoire. La période 1940-1950 a été marquée par des politiques coloniales, fondées sur des divisions ethniques, qui ont semé la haine entre les Rwandais, en particulier entre les groupes ethniques « Hutus », « Tutsis » et « Twas ».

Ces politiques ont plongé le pays dans les troubles civils des années 1960, 1970 et 1980, puis dans le génocide catastrophique de 1994 contre les Tutsis. Il convient de souligner que, lors de leur élaboration, les politiques sociales mises en œuvre durant ces périodes de turbulences politiques n'ont pas intégré la dimension de genre, que ce soit de manière délibérée ou par omission.

Contrairement à la situation actuelle, la société rwandaise de l'époque était caractérisée par des structures sociales patriarcales marquées par des relations de pouvoir et des opportunités inégales entre les hommes et les femmes.

En 1995, après le génocide de 1994 contre les Tutsis, le gouvernement d'unité nationale du Rwanda a lancé des réformes structurelles sociales en vue d'un développement transformationnel du pays. Le gouvernement s'est engagé à veiller à ce que l'intégration de la dimension de genre soit une priorité dans tous les plans de développement multisectoriels. En conséquence, le Rwanda a signé et ratifié de nombreux instruments et mécanismes internationaux relatifs au genre et aux droits humains afin d'éradiquer les inégalités entre les sexes et de garantir l'autonomisation réelle des femmes. Il s'agit des instruments suivants : la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes (1993), la Déclaration et le Programme d'action de Beijing (1995), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1996), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) en 1979 et le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (2020) (également connu sous le nom de Protocole de Palerme).

Malgré ces actions et l'engagement du gouvernement à intégrer la dimension de genre dans tous les cadres de développement du pays, l'égalité entre les sexes n'a pas été pleinement réalisée au Rwanda. La majorité des politiques liées au genre se révèlent plus répressives que transformatrices, privilégiant les sanctions et la conformité au détriment de l'analyse et le traitement des causes profondes des inégalités. Cette approche peut favoriser la résistance et entraver la réalisation d'une véritable équité entre les sexes.

Les politiques sociales existantes au Rwanda ont suscité des réactions mitigées pendant la pandémie de COVID-19, car la crise a entraîné d'importantes pertes d'emplois et la fermeture d'entreprises, ce qui a mis en évidence les lacunes des systèmes de protection sociale. La pandémie a également entraîné une évolution des rôles traditionnels attribués aux hommes et aux femmes au sein des foyers. Pour certaines familles, ce changement a permis de renforcer les liens et de partager les responsabilités. Toutefois, pour d'autres, le stress lié aux mesures de confinement et aux difficultés économiques a contribué à une augmentation de la violence basée sur le genre.

Les effets sans précédent de la pandémie ont exacerbé la pauvreté et la vulnérabilité, et ont entraîné des répercussions négatives sur l'économie, la croissance et le développement au Rwanda. Par conséquent, pendant la période post-COVID-19, le gouvernement se retrouve face au défi de réviser les cadres politiques sociaux existants et d'adopter des politiques plus inclusives et libérales en vue de favoriser l'égalité des sexes dans tous les aspects de la vie. Cette note de politique générale vise à présenter l'évolution de la politique sociale au Rwanda et la nécessité de prendre en compte les femmes dans toutes les politiques sociales et économiques, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation, du travail et de l'emploi, ainsi que d'eau, d'assainissement et d'hygiène (WASH).

Approche Méthodologique

La recherche a adopté une approche qualitative pour expliquer l'évolution transformatrice de la politique sociale au Rwanda à travers différentes périodes de l'histoire du pays, allant de 1940 à 2022. La littérature existante a été analysée afin de comprendre comment l'égalité entre les sexes a été prise en compte dans les principaux secteurs de la politique sociale, notamment l'éducation, l'emploi, la santé et l'eau, l'assainissement et l'hygiène (WASH) au cours de cette période. En outre, des entretiens approfondis et des discussions de groupe ont été menés pour mieux comprendre le lien entre les politiques sociales et économiques, ainsi que les opportunités et défis existants au Rwanda.

L'étude s'est penchée sur l'évolution de la politique sociale, les raisons qui motivent les choix en matière de politique sociale et la manière dont l'état actuel de la politique sociale reflète le rôle de l'État,

du marché et des institutions sociales. Elle a également examiné le lien entre les politiques sociales et les politiques économiques, leur impact sur les femmes, ainsi que la manière dont l'épidémie de COVID-19 a influencé et transformé les politiques sociales.

Évolution historique de la politique sociale du Rwanda

Avant et pendant la période coloniale (de 1940 à 1950), le Rwanda ne disposait d'aucune politique sociale formelle. Les autorités coloniales ont imposé des lois répressives qui ont avant tout profité aux colons blancs et à quelques membres du clergé au sein de l'administration. Le travail forcé, l'exploitation et la tactique du « diviser pour mieux régner » ont provoqué de profondes fractures sociales et une désunion. Au début des années 1950, alors que les mouvements d'indépendance africains prenaient de l'ampleur, l'ONU a fait pression sur la Belgique pour qu'elle revoie sa gouvernance coloniale au Rwanda.

En 1952, des conseils administratifs locaux ont été créés, mais les privilèges tels qu'une éducation et des soins de santé de qualité étaient l'apanage des élites. Les classifications sociales informelles fondées sur l'ethnicité et le statut économique ont jeté les bases des catégories *Ubudehe* (1, 2 et 3), actuelles, qui sous-tendent les interventions en matière de développement. Entre 1959 et 1994, les tensions politiques et ethniques, notamment entre Hutus et Tutsis, se sont intensifiées et ont abouti au génocide de 1994 contre les Tutsis. De nombreux Tutsis ont été massacrés, contraints à l'exil dans les pays voisins et marginalisés sur les plans politique et social. Après le génocide, un gouvernement d'unité nationale a été formé pour reconstruire le pays. De 1995 aux années 2000, le Rwanda a mis en œuvre des programmes de réformes structurelles sociales et économiques qui ont permis au pays de passer d'une phase d'aide d'urgence à une phase de reprise et de réforme.

En 2005, la première politique nationale de protection sociale a été introduite pour garantir une protection sociale universelle à l'ensemble des citoyens. Parmi les autres cadres clés figurent la Politique nationale de réduction de la pauvreté (2001), la Vision 2020, la Stratégie nationale d'investissement (2002), les Stratégies de développement économique et de réduction de la pauvreté (SDERP) I et II, et la Politique nationale

pour l'emploi (2007). Ces politiques visaient à restaurer la dignité, à faire respecter les droits humains et à réduire la pauvreté et les inégalités sociales, en particulier les inégalités entre les sexes. Depuis lors, le Rwanda a adhéré aux programmes de développement plus larges, tels que les Objectifs de développement durable (ODD), l'Agenda 2063 de l'Union africaine (UA) et la Stratégie nationale de transformation (SNT1). Ces objectifs de développement visent à mieux répondre aux changements socio-économiques, à renforcer la résilience, à réduire les vulnérabilités et à faire progresser le Rwanda vers le statut de pays à revenu moyen.

Influence politique sur l'évolution de la politique sociale du Rwanda

La politique sociale du Rwanda a toujours été influencée par la dynamique politique dominante. Pendant la domination coloniale, les politiques favorisaient l'élite blanche, l'accès à l'éducation et aux services de santé étant limité à quelques privilégiés. De 1972 à 1973, les luttes de pouvoir entre la monarchie et les élites hutues émergentes ont entraîné des injustices sociales et une discrimination systémique à l'encontre de la population tutsie. Sous le régime du président Grégoire Kayibanda, un agenda pro-hutu a été institutionnalisé. Les chefs tutsis ont été remplacés par des personnes nommées par les Hutus, et de nombreux Tutsis ont été persécutés ou contraints à l'exil.

Par ailleurs, une garde militaire a été créée sur la base de quotas ethniques (85 % de Hutus et 15 % de Tutsis). Ces développements, discrètement approuvés par le gouvernement belge, ont enraciné l'exclusion ethnique dans les secteurs de l'éducation, de l'administration et de l'emploi, conduisant à des exils massifs de Tutsis en 1959-1961, 1963-1964 et en 1973.

Le coup d'État de 1973 a porté le président Juvénal Habyarimana au pouvoir, marquant le début de la deuxième république du Rwanda. Le gouvernement Habyarimana a lancé un programme de modernisation modeste, qui a conduit à d'énormes investissements dans les infrastructures telles que les routes et les structures de santé, ainsi qu'à des améliorations dans les domaines de l'approvisionnement en eau et du développement urbain. Cependant, la discrimination ethnique persistait. En 1986, le régime a rejeté les appels à

financer le rapatriement des réfugiés tutsis vers leur pays d'origine, pour des raisons de surpopulation. Ce refus a suscité la résistance armée du Front patriotique rwandais (FPR) (1990-1994), qui revendiquait une gouvernance multiethnique et inclusive.

Après le génocide de 1994 contre les Tutsis, le nouveau gouvernement a entrepris d'importantes réformes structurelles visant le redressement socio-économique, l'unité nationale et les droits constitutionnels. Grâce à une forte volonté politique, le Rwanda a ratifié des politiques nationales et internationales clés relatives au genre. Aujourd'hui, la société prend de plus en plus conscience de l'importance de l'égalité entre les sexes, qui est désormais considérée comme une pierre angulaire du développement durable et de la gouvernance inclusive.

Évolution du cadre de politique sociale au Rwanda

La politique sociale actuelle du Rwanda est passée de l'aide humanitaire de base à un objectif plus large de prospérité inclusive. Cette vision s'inscrit dans la déclaration faite par le président Paul Kagame en 2017 lors du Sommet sur le développement humain tenu à Washington, DC, dans laquelle il a affirmé que : *« Notre ambition ne se limitera plus à l'éradication de l'extrême pauvreté, mais visera plutôt la prospérité et le bien-être pour tous. »*

Cette politique repose sur une approche multisectorielle et inclusive en ce qui concerne les processus de développement et de responsabilité. Les principales parties prenantes, à savoir les ministères sectoriels, les agences d'exécution, la société civile, le secteur privé et les communautés, jouent désormais un rôle important dans la mise en œuvre et le suivi des politiques. Cette approche est en phase avec les cadres mondiaux tels que le Cadre de politique sociale de l'UA (2008) et le principe des ODD visant à « ne laisser personne à la traîne ».

Le champ d'application de cette politique englobe l'accès aux soins de santé essentiels, à l'assurance sociale, aux services sociaux, aux garanties en matière d'emploi et aux transferts monétaires pour les groupes vulnérables, notamment les enfants, les travailleurs informels, les jeunes, les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées. Afin de promouvoir l'égalité des sexes, le Rwanda a créé le

Mécanisme national pour la promotion du genre (MNG), qui est un réseau coordonné d'institutions dont le ministère de la Promotion de la femme et de la famille (MIGEPROF), le Bureau de suivi des questions de genre (BSG), le Conseil national des femmes (CNF), le Forum rwandais des femmes parlementaires (FRFP) et le Centre de ressources pour les hommes du Rwanda (RWAMREC). Chacune de ces institutions joue un rôle distinct, mais elles travaillent en synergie pour assurer l'intégration de la dimension de genre dans toutes les stratégies de développement social. La révision de la politique nationale en matière d'égalité des sexes en 2017 vient réaffirmer l'engagement du gouvernement envers le développement national fondé sur l'équité, la solidarité et les valeurs sociétales. Dans l'ensemble, la politique sociale du Rwanda repose désormais sur quatre piliers fondamentaux : la protection, la promotion, la prévention et la transformation. Ces piliers garantissent une répartition équitable des ressources entre la sécurité sociale, les services de soins, l'aide d'urgence et l'amélioration des moyens de subsistance.

Mise en œuvre inclusive et collaborative de la politique sociale du Rwanda

La perception traditionnelle de l'État comme étant le seul acteur et responsable de la mise en œuvre de la politique sociale est révolue. Aujourd'hui, le Rwanda adopte une approche collaborative qui mobilise les ONG, la société civile, les acteurs du secteur privé et les communautés en tant que partenaires clés du développement social.

Au niveau national, la coordination intersectorielle - dirigée par le ministère des collectivités locales (MINALOC) — oriente la mise en œuvre et le suivi des stratégies de protection sociale. Cette coordination s'appuie à la fois sur une intégration verticale et horizontale. Les ministères formulent et diffusent des politiques, des stratégies et des cadres juridiques sectoriels. Par ailleurs, des organismes spécialisés tels que l'Agence pour le développement des entités administratives locales (LODA), le Fonds d'aide et d'assistance aux survivants du génocide (FARG), le Service national de réadaptation (SNR), le Conseil national des personnes handicapées (CNPH) et le Programme national pour le développement de la petite enfance (PNDPE) mettent en œuvre ces stratégies au moyen des directives et des programmes.

La société civile, les ONG et les acteurs du secteur privé soutiennent les campagnes de sensibilisation et de conformité, tandis que les communautés participent à la planification en identifiant les besoins locaux. Les partenaires au développement apportent également leur contribution en fournissant une expertise technique et un soutien financier pour renforcer le système.

Ce modèle inclusif a considérablement fait progresser l'égalité et l'équité entre les sexes. L'indépendance économique s'est améliorée, permettant à 92 % des femmes et 93 % des hommes d'avoir accès au financement. Compte tenu d'un taux de scolarisation dans au profit des catégories 1 et 2 d'*Ubudehe* de 49,7 % pour les filles et de 53,2 % pour les garçons, la parité entre les sexes dans l'éducation est également presque atteinte. Si le chômage des femmes (19,7 % au T3 de 2020) reste plus élevé que celui des hommes (13 %), le chômage global est passé à 23 % en 2022 (contre 22 % en 2021). Néanmoins, l'accès universel aux soins de santé et les subventions de l'assurance maladie communautaire ont amélioré le bien-être. Les femmes sont en majorité bénéficiaires des programmes de protection sociale directe (58,3 % de femmes contre 41,7 % d'hommes). La possession de terres parmi les femmes (24,6%) a également dépassé celle des hommes (14,27 %), tandis que près de 60 % des terres sont détenues conjointement par des couples mariés. Ces indicateurs représentent une étape importante vers l'autonomisation économique.

En bref, la politique sociale actuelle du Rwanda a favorisé un environnement plus inclusif, protecteur et favorable à l'épanouissement de tous les citoyens.

Impact de la COVID-19 sur la politique sociale et la réponse d'adaptation du Rwanda

La pandémie de COVID-19, ainsi que les mesures de lutte prises par le gouvernement, ont perturbé les systèmes politiques existants. En réponse, le gouvernement rwandais, guidé par les recommandations de l'OMS, a rapidement élaboré un plan d'intervention national. Tous les ministères de première ligne ont mis au point des stratégies de survie et de continuité en adoptant des solutions technologiques pour le travail à distance et l'éducation. L'apprentissage en ligne et le travail à

distance se sont généralisés, grâce au soutien des partenaires au développement, de la société civile et du secteur privé. Le temps d'antenne à la radio et à la télévision a été garanti pour offrir un apprentissage à domicile, en particulier pour les étudiants, et une variété de matériels pédagogiques pratiques et visuels ont été développés. Ces innovations devraient être poursuivies dans les établissements d'enseignement secondaire et les universités. En outre, les parents ont reçu des conseils structurés pour soutenir l'éducation de leurs enfants, une autre mesure susceptible d'être maintenue.

Pour soutenir les populations vulnérables, une distribution d'aide alimentaire a été organisée au profit des catégories 1 et 2 d'*Ubudehe*. Dans le but d'assurer une reprise économique plus répandue, le gouvernement a lancé des plans de relance économique, y compris un soutien financier aux entreprises de toutes tailles dans tous les secteurs. Le télétravail, assorti de directives relatives au travail à domicile, est devenu la norme dans les institutions publiques et privées. Dans le secteur agricole, des subventions et des fonds ciblés ont été alloués pour assurer la résilience du secteur, un soutien qui mérite d'être poursuivi. De plus, les responsables communautaires ont été équipés de téléphones, de crédit téléphonique et d'un accès à Internet afin de faciliter la communication concernant les dernières informations relatives à la COVID-19 et aux programmes gouvernementaux. Malgré ces interventions rapides, la pandémie a mis en évidence la nécessité d'investir davantage dans la préparation aux catastrophes, non seulement pour les catastrophes naturelles telles que les inondations et les glissements de terrain, mais aussi pour les futures urgences sanitaires.

Conclusion

En résumé, notre recherche a révélé que l'évolution de la politique sociale au Rwanda, en particulier avant 1995, était marquée par une vision étroite qui ne servait que les intérêts d'un petit groupe d'élites politiques et de leurs alliés. Cependant, le gouvernement d'unité nationale, qui a pris le pouvoir en 1995, a apporté un changement significatif tant dans la vision du développement que dans l'orientation de la politique sociale, en accordant la priorité à l'inclusion et au développement axé sur les citoyens. Cette transformation est fondée sur le principe directeur du gouvernement qui consiste à

privilégier les solutions locales aux défis du développement et à encourager les citoyens à prendre en charge leurs besoins en matière de développement au lieu de dépendre uniquement de l'aide extérieure. Bien que le Rwanda ait ratifié plusieurs cadres internationaux et nationaux de promotion de l'égalité des sexes, des défis persistent, en particulier dans le contexte post-COVID-19. Pour assurer une transformation sociale continue, le gouvernement doit maintenir et renforcer son approche libérale de l'intégration de la dimension de genre et de l'autonomisation des femmes dans les quatre principaux secteurs de développement - santé, éducation, travail, emploi et WASH.

Recommandations

Compte tenu des résultats de cette recherche, nous proposons les recommandations suivantes :

1. Renforcement de la coordination intersectorielle

Le gouvernement doit renforcer les mécanismes de formulation, de mise en œuvre et de suivi des politiques dans tous les secteurs. Tous les ministères de première ligne, les agences de mise en œuvre, les organisations de la société civile, les acteurs du secteur privé, les communautés et les partenaires au développement doivent aligner leurs activités sur le programme national de développement pour assurer la cohérence et l'efficacité.

2. Renforcement des plaidoyers et du suivi en faveur de l'égalité des sexes

Les réseaux existants de plaidoyer et de suivi en faveur de l'égalité des sexes doivent renforcer leur collaboration avec les agences de mise en œuvre pour s'assurer que les questions de genre sont systématiquement abordées dans tous les secteurs.

3. Intensification des campagnes de sensibilisation au niveau communautaire

Des campagnes de sensibilisation ciblées, notamment à l'intention des filles, doivent atteindre les communautés éloignées en vue de promouvoir l'égalité des sexes et d'accroître la participation des communautés rurales aux processus de développement.

4. Promotion des politiques de développement intégré

Le gouvernement doit veiller à ce que les politiques de développement dans les domaines de la santé, de la protection sociale, des infrastructures, de l'éducation et d'autres secteurs soient interreliées et se renforcent mutuellement.

5. Promotion de l'équité entre les sexes dans l'agriculture et l'emploi

Il est essentiel de promouvoir l'égalité des sexes dans la commercialisation de l'agriculture et d'assurer que les femmes bénéficient davantage des emplois non agricoles, ainsi que d'autres opportunités d'emploi et d'entrepreneuriat.

Lectures complémentaires

Buscaglia, I., & Randell, S. (2012). *Legacy of colonialism in the empowerment of women in Rwanda*. Cosmopolitan Civil Societies Journal, 4(1).

Ezeanya-Esiobu, C. (2017). *The rise of homegrown ideas and grassroots voices: New directions in social policy in Rwanda* (UNRISD Working Paper No. 2017-6). United Nations Research Institute for Social Development.

International Monetary Fund. (2016). *Sub-Saharan Africa: A survey of gender budgeting efforts* (Working Paper No. 16/152). <https://doi.org/10.5089/9781475520033.001>

MINALOC. (2020). *National social protection policy*. Ministry of Local Government.

Ndahiro, A., Rwagatare, J., & Nkusi, A. (2015). *Rwanda: Rebuilding of a nation*. Fountain Publishers.

Uwera, B. (2013). *Social security and pension systems in Rwanda: Limits and alternatives* (Master's thesis). Tilburg University.

Informations sur l'auteur :

Charles Rutikanga

Faculté des Sciences Sociales de
l'Université du Rwanda

Les lecteurs peuvent reproduire le contenu de cette note de politique pour leur usage personnel, mais ils sont priés de reconnaître dûment le projet « Politique sociale genrée et transformatrice en Afrique (GETSPA) ». Les opinions exprimées dans cette note sont essentiellement celles de l'auteur ou des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions institutionnelles de GETSPA ou de ses partenaires. Toute erreur ou omission dans cette étude n'engage que la seule responsabilité de l'auteur/des auteurs. Pour des commentaires sur cette publication, veuillez contacter l'éditeur.

Publié par :



Politique sociale genrée et transformatrice
en Afrique
Institut d'études africaines
Université du Ghana

Site Web : www.getspa.ug.edu.gh
Email address: getspa.ias@ug.edu.gh

