

## APPROCHES CONSOCIATIVES DANS LE CONTEXTE DU RWANDA

*par Stef Vandeginste et Luc Huyse*

### Abstract

How can (deeply) divided societies, such as Rwanda, be governed under a stable and democratic system? The article presents the answer through the model of the consociational democracy. Its main techniques are the grand coalition, the mutual veto, proportionality and segmental autonomy. Scholars have found that some characteristics of a society may constitute favorable conditions for the introduction and maintenance of a consociational democratic system: a multiple balance of power, overarching loyalties, cross-cutting cleavages, a limited population and geographical concentration of segments, a tradition of compromise and consensus and a cultural tendency to forgive and forget, an economic growth which allows for the use of a non-zero-sum strategy and the existence of external threats that are perceived as a common danger by the different segments.

In a third section, the article illustrates how the political regime which characterized the newly independent Rwanda was more of a British, “adversarial” or majority type, despite the mainly consociational nature of the former colonial power’s political system.

Finally, the current political situation in Rwanda is analyzed in light of the above-mentioned conditions for consociational democratic power-sharing. The article finds that most of these conditions are currently not available in the Rwandan context but highlights the fact that they are neither necessary nor sufficient conditions and that other countries have established a viable democratic system of a consociational nature, despite the absence of one or more of these generally favorable conditions. The authors conclude that, other options, ranging from a military, Tutsi-dominated minority regime to a British-style, hence Hutu-dominated democratic majority rule, do not offer a viable alternative.

### 1. INTRODUCTION

Comment des sociétés plurielles peuvent-elles être organisées politiquement de façon à maintenir un système de partage du pouvoir démocratique et stable? Voilà la question principale à laquelle certains politologues ont essayé de répondre depuis l’année 1967, date des premières analyses comparatives et scientifiques des systèmes consociatifs<sup>1</sup>. Le présent article se veut d’analyser brièvement le contexte politique rwandais (historique et actuel) du point de vue de la théorie consociative. Avant cela,

---

<sup>1</sup> Voir, e.a., LEHMBRUCH, G., *Propozdemokratie: Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1967; LIJPHART, A., *Typologies of Democratic Systems*, Comparative Political Studies, April 1968, pp.3-44.

nous voulons introduire quelques notions clé de cette théorie et faire quelques références comparatives<sup>2</sup>.

## 2. NOTIONS DE LA THEORIE CONSOCIATIVE

On peut estimer que dans une société plurielle<sup>3</sup> (par des différences ethniques, religieuses et/ou socio-économiques), les conflits sont trop explosifs pour être traités selon les “procédures normales” d’une démocratie stable (comme, par exemple, l’opposition parlementaire, la campagne électorale, l’alternance des partis au pouvoir). Une telle situation mène plutôt, telle est l’hypothèse de beaucoup d’observateurs, à la violence et à la répression, à la sécession ou à l’assimilation des groupes minoritaires. Or, la théorie consociative, en tant qu’instrument d’analyse et de modèle normatif, offre une correction importante à cette thèse. Suivant cette théorie, même s’il est plus difficile, il n’est pas du tout impossible de gérer une société plurielle sous un régime politique démocratique et stable.

La caractéristique la plus frappante du traitement politique des conflits dans un régime consociatif constitue en l’élimination consciente du principe qui veut que “la majorité règne”<sup>4</sup>. Un grand nombre de formules alternatives se substituent à ce principe, formules qui constituent autant d’expressions d’un effort commun à réduire les tensions (actuelles et potentielles) entre les différentes composantes de la société (que nous appellerons désormais “segments”) par la concertation, le dialogue, l’élaboration de compromis et le partage du pouvoir. Concrètement, ce mécanisme consociatif peut apparaître sous plusieurs formes.

---

<sup>2</sup> Pour cette introduction théorique, nous ferons appel surtout aux publications de Arend Lijphart (LIJPHART, A., *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, London, Yale University Press, 1977 et LIJPHART, A., “Changement et continuité dans la théorie consociative”, *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.4 , n°3 , décembre 1997, pp.679-697).

<sup>3</sup> Une société à caractère hautement pluriel pourrait être définie comme une société où (1) les segments de la société (qui peuvent être de nature religieuse, idéologique, linguistique, régionale, culturelle ou ethnique) peuvent être clairement identifiés, (2) l’importance de chacun des segments peut être exactement déterminée, (3) les frontières segmentaires et les frontières entre les différentes organisations politiques, sociales et économiques coïncident, et (4) les partis segmentaires reçoivent un support (électoral) stable de leurs segments respectifs. Théoriquement, une société qui correspond aux quatre caractéristiques serait extrêmement plurielle, mais les exemples empiriques (la Suisse, le Liban, l’Afrique du Sud, la Belgique, etc.) montrent que, en réalité, des sociétés plurielles ont toujours d’importants éléments d’homogénéité.

<sup>4</sup> L’abandon du principe de la majorité est un phénomène extrêmement important. Il écarte l’approche consociative d’une démocratie de type anglo-saxon, qui est souvent considérée comme l’incarnation la plus réussie des principes démocratiques.

1. Généralement, ce “gouvernement par consentement mutuel” repose sur le principe de représentation proportionnelle de toutes les forces politiques (et, par conséquent, de tous les segments de la société)<sup>5</sup>. Néanmoins, en fonction des forces segmentaires au sein d’une société, une proportionnalité “corrigée” peut être requise, notamment au cas où une des forces politiques représente un segment à majorité démographique. Si cette majorité est proportionnellement traduite en pouvoir politique, le résultat aboutirait à un régime majoritaire de fait. Dans ces cas, la parité entre les forces politiques peut être introduite<sup>6</sup>, ou d’autres mesures peuvent être prises pour réduire la position politiquement majoritaire d’un segment démographiquement majoritaire<sup>7</sup>. Cette proportionnalité (pure ou corrigée) s’applique d’abord en rapport avec le système électoral. Ceci implique, entre autres, que l’entrée des différents segments dans les institutions parlementaires se trouve fortement facilitée. Les instances législatives reflètent dès lors de manière assez fidèle la diversité des opinions, même minoritaires, de la population. Le principe de la représentation proportionnelle apparaît également dans l’administration publique: les affectations dans les services publics visent le plus souvent une représentation des groupes qui soit proportionnelle avec leur capacité électorale ou avec leur position démographique<sup>8</sup>. Il peut également s’appliquer à la répartition des fonds publics.

2. Pour des problèmes extrêmement délicats, où les intérêts vitaux d’une minorité sont en jeu, une protection sous forme d’un recours au droit de veto – formel ou informel, suspensif ou définitif – est prévue.

3. De plus, dans un régime consociatif, une autonomie segmentaire considérable est donnée aux groupes ethniques, linguistiques ou religieux, surtout pour tout ce qui concerne la gestion des secteurs de l’enseignement et de la culture.

4. Au delà des arrangements institutionnels et au niveau des procédures, le comportement des leaders des différents segments, parfois différent de celui de leur clientèle est d’une extrême importance. Les élites politiques, économiques et sociales du plus haut échelon adoptent une attitude

---

<sup>5</sup> Dans un modèle anglo-saxon ou “adversatif”, une simple majorité politique permet d’exercer un contrôle dans tous les domaines de prise de décision politique, sans devoir tenir compte des minorités.

<sup>6</sup> A titre d’exemple, on peut se référer à la parité entre les communautés linguistiques au niveau du gouvernement fédéral belge.

<sup>7</sup> Pour la Belgique, référence peut être faite à la neutralisation partielle de la majorité francophone dans le gouvernement de la région bruxelloise. La protection de la minorité néerlandophone à Bruxelles lui garantit une présence, “disproportionnelle” mais pas paritaire, au sein du gouvernement régional.

<sup>8</sup> Ce jeu subtil d’équilibre dans la politique des affectations est une caractéristique tellement frappante du modèle de démocratie consociative que Lehmbruch, en généralisant, a créé la formule de *Proporzdemokratie* (LEHMBRUCH, G., *op. cit.*).

pragmatique dans les contacts qu'elles ont avec leurs adversaires. La démocratie consociative est donc essentiellement caractérisée par un comportement coopératif des leaders des différents segments de la population ("*elite cooperation*"). Cette attitude peut différer remarquablement du comportement de "la base", où souvent, il y a deux possibilités: soit il n'y a pas de contact avec ceux qui relèvent d'un autre segment soit l'attitude adoptée est une indifférence ou une hostilité latente.

L'emploi de mécanismes consociatifs pour désamorcer les conflits explosifs que causent les clivages ethniques, linguistiques ou religieux n'est pas une solution qui se présente dans chaque société. Lijphart a identifié des facteurs, dits favorables, qui peuvent être considérés comme conduisant à l'établissement et au maintien de la démocratie consociative, bien qu'il ne s'agisse nullement de conditions nécessaires ni de conditions suffisantes.

### **2.1. Multipolarité des segments ("*multiple balance of power*")**

De toutes les conditions favorables, celle-ci peut être considérée comme la plus importante. Idéalement, elle se présente sous la forme suivante:

- aucun segment n'est majoritaire, ce qui, de fait, implique l'existence de trois segments au minimum;
- tous les segments sont d'une taille semblable, de telle sorte qu'il y ait un équilibre de base entre leurs élites ou représentants;
- tous les segments sont relativement égaux au niveau socio-économique;
- le nombre de segments est plutôt restreint, ce qui facilite les négociations et la coopération mutuelle entre leurs élites.

La Suisse est souvent présentée comme un pays où ce facteur a joué un rôle important dans la pacification des différences linguistiques et régionales.

### **2.2. Loyautés transcendantales**

Les clivages entre différents segments peuvent être transcendés par des loyautés qui dépassent les liens entre les membres et leurs groupes d'appartenance. Le nationalisme (pour autant qu'il s'axe sur la nation qui coïncide avec l'Etat et non sur des nations segmentaires) est généralement classé parmi les facteurs importants dans ce contexte. Ici également, la Suisse est un cas exemplaire.

### **2.3. Clivages entrecroisés ("*cross-cutting cleavages*")**

Dans la plupart des sociétés plurielles, des segments peuvent être identifiés autour de différents clivages, de nature linguistique, idéologique, régionale, etcetera. Ces clivages peuvent se renforcer mutuellement, si les

segments auxquels ils donnent lieu sont à peu près identiques. Par contre, si les segments sont composés tout différemment en fonction des clivages, ces derniers peuvent, par leur nature entrecroisée, modérer les divisions et les antagonismes inter-segmentaires.

La cohésion du système trouve alors son origine dans le mécanisme d'équilibre qui est maintenu par des lignes de conflits interférantes. On peut se référer au cas des Pays-Bas où les partis confessionnels sont obligés de concilier des intérêts socio-économiques très différents. Ceci permet d'affaiblir cet autre clivage, axée sur l'opposition entre "travail" et "capital".

#### **2.4. Population limitée et concentration géographique des segments**

Il a été constaté que les démocraties consociatives réussissent plus facilement dans des pays à territoire relativement petit, ou, plutôt, ayant une population limitée. Ceci rendrait le processus de prise de décision moins complexe. En outre, dans la mesure où les segments sont géographiquement concentrés, il est plus facile d'instituer une autonomie segmentaire sous la forme, par exemple, d'un système fédéral<sup>9</sup>.

#### **2.5. Tradition de compromis et de consensus et tendance culturelle à pardonner et oublier**

Dans la littérature, la Suisse et les Pays-Bas sont souvent cités comme exemples d'Etats où le régime consociatif est en quelque sorte la conséquence logique d'une tradition historique de pouvoir diffus et dispersé, d'arrangements à l'amiable et de consensus<sup>10</sup>. Cette tendance à essayer d'atteindre un consensus peut se situer au niveau macro-politique mais également au niveau culturel et des relations inter-personnelles.

#### **2.6. Croissance économique qui permet d'utiliser une stratégie "non-zero-sum" ou bénéficiaire**

Les différents segments (ou leurs élites) peuvent opter pour un régime consociatif par peur de trop perdre si une telle coopération entre élites ne se réalise pas. Idéalement, ce motif est renforcé par les possibilités pour les

---

<sup>9</sup> LIJPHART, A., "Changement et continuité dans la théorie consociative", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.4, n°3, décembre 1997, p.684.

<sup>10</sup> «Switzerland and the Netherlands never experienced any substantial period of absolutism, and preabsolutist traditions of diffuse and dispersed power remained strong. Straight majority rule - the democratic equivalent of royal absolutism - therefore never had a strong appeal» (LIJPHART, A., *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, London, Yale University Press, 1977, p.100).

segments d'y gagner financièrement ou économiquement. Si, à titre d'exemple, dans un contexte de segments concentrés géographiquement, une activité industrielle d'un segment peut être complétée par une activité commerciale (un port, par exemple) dans un autre segment, les deux peuvent y gagner.

Or, cette stratégie *non-zero-sum* constitue en même temps une des faiblesses d'un régime consociatif. Pour que l'un des segments ne perde pas ce que gagne l'autre, il y a souvent besoin d'un redoublement d'investissements, d'institutions administratives, de frais de gestion, etcetera<sup>11</sup>. Ainsi, la démocratie consociative peut coûter cher et une croissance économique (ou une aide financière étrangère) peut s'avérer nécessaire pour assurer le financement de l'introduction et du maintien d'un tel régime.

### **2.7. Des dangers externes perçus comme une menace commune à tous les segments**

L'unité interne et l'accord entre différents segments peuvent être promus par un danger externe que tous les segments perçoivent comme une menace commune. Or, il est important que les segments internes ne correspondent pas aux lignes du conflit international ou externe, sinon, il peut en résulter une reproduction des conflits internationaux au niveau national, notamment en cas de conflits religieux et ethniques<sup>12</sup>.

## **3. QUEL HERITAGE COLONIAL?**

Le régime démocratique habituel, fondé sur le système majoritaire et adversatif à l'instar de l'exemple anglo-saxon, n'est pas approprié aux sociétés plurielles (et parfois profondément divisées), telles que celles de nombreux pays du tiers monde. Ceci peut certainement aider à expliquer pourquoi les régimes démocratiques qui ont été introduits dans des anciennes colonies (non seulement par la Belgique) ont échoué: la démocratie y

---

<sup>11</sup> Outre les aspects financiers, ceci peut également nuire à l'efficacité de la gestion au niveau du secteur public. Pour une évaluation de certains effets négatifs de la "pillarisation" structurelle du secteur public, issue de la "politique de pacification" belge, voir HUYSE, L., *Passiviteit, Pacificatie en Verzuiling in de Belgische Politiek. Een sociologische studie*, Anvers, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, 1970, pp.247-249.

<sup>12</sup> LEHMBRUCH, G., "Consociational Democracy in the International System", *European Journal of Political Research*, Vol.3, N°4, December 1975, p.382, cité dans LIJPHART, A., *op. cit.*, p.67.

introduite était principalement de type anglo-saxon, et non de type consociatif<sup>13</sup>.

Les expériences des démocraties consociatives occidentales ne sont donc pas sans intérêt, d'autant plus qu'il s'agit souvent de pays à territoire réduit, tout comme au Rwanda, au Burundi et dans plusieurs autres pays africains. Dans la littérature scientifique, la Belgique est souvent citée parmi les plus clairs exemples d'une société plurielle et d'une démocratie consociative. Dans quelle mesure les expériences belges avec ce modèle de partage de pouvoir ont-elles laissé des traces au moment de l'indépendance du Rwanda?

Certains auteurs ont décrit le Rwanda (et le Burundi d'ailleurs) comme «*miroirs de la Belgique*»<sup>14</sup>. Le pouvoir colonial, qui pratiquait l'administration indirecte à travers les chefs tutsi, aurait travaillé en accord avec les missionnaires dont la plupart étaient venus de Flandre. Etant donné la domination de la bourgeoisie francophone au cœur politique de l'Etat belge, ces derniers auraient éprouvé une sympathie immédiate pour les Hutu, la majorité démographique, politiquement minoritaire. «*Un certain nombre de religieux envoyés au Rwanda, demeurés très proches de ces curés de village qui, dans leur pays, éveillent la conscience nationale du peuple flamand, lisent la situation au Rwanda à la lumière de leur propre expérience. Spontanément, et souvent sans l'avouer explicitement, ils identifient les Tutsis, fréquemment rétifs à leur influence, à cette bourgeoisie francophone dont, au pays, leur peuple essaie de secouer l'hégémonie*»<sup>15</sup>. Par conséquent, le colonisateur belge se serait reconnu dans la lutte pour l'émancipation du peuple hutu vers la fin des années cinquante, culminée, pour les uns, dans la révolution sociale de 1959-1961<sup>16</sup>, et, pour certains autres, dans les racines ou même le début du génocide d'avril 1994<sup>17</sup>.

Dans une approche plus scientifique, il a été démontré comment le Rwanda indépendant a hérité plutôt d'un régime politique de modèle anglo-saxon, donc adversatif et majoritaire, malgré le caractère largement

---

<sup>13</sup> Selon Lewis également, ce n'est pas la démocratie qui a échoué dans des sociétés plurielles ou hétérogènes, mais une forme particulière de démocratie, à savoir la démocratie majoritaire (LEWIS, A., *Politics in West Africa*, London, George Allen and Unwin, 1965).

<sup>14</sup> BRAECKMAN, C., *Terreur Africaine. Burundi, Rwanda, Zaïre: les racines de la violence*, Fayard, 1996, p.37.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p.43.

<sup>16</sup> Concernant l'utilisation du terme "révolution" pour décrire la période entre novembre 1959 (la "jacquerie") et septembre 1961 (les élections législatives et le referendum sur la monarchie), voir REYNTJENS, F., *Pouvoir et Droit au Rwanda. Droit Public et Evolution Politique, 1916-1973*, Tervuren, Musée Royal de l'Afrique Centrale, 1985, pp.233-235.

<sup>17</sup> Voir, par exemple, CHRETIEN, J.P., *Rwanda. Les médias du génocide*, Paris, Karthala, 1995, p.119; RUTAZIBWA, P., *Espérance pour mon peuple et pour le monde*, Kigali, Editions Centrales, 1995, p.13.

consociatif du régime politique belge<sup>18</sup>. En effet, sans tenir suffisamment compte du caractère pluriel de la société, la démocratisation a été réduite à l'introduction d'un régime politique fort inspiré par le modèle britannique où l'opposition minoritaire est totalement exclue du pouvoir. Conformément aux caractéristiques d'une société plurielle telle que décrite plus haut, les partis (largement segmentaires) ont reçu un support électoral de leurs segments respectifs. Par conséquent, les élections législatives de 1961 ont donné lieu à un résultat dont les pourcentages s'approchent fort d'un décompte ethnique. Les partis à tendance hutu (Parmehutu et Aprosoma) obtiennent 81,2% des voix, les partis à tendance tutsi (UNAR et RADER) obtiennent 17,1% des voix<sup>19</sup>. Dans un contexte consociatif ("à la belge"), les techniques de coalition large, de proportionnalité et du droit de veto auraient empêché que la minorité soit écrasée sous le poids du résultat démocratique du scrutin. Or, en réalité, malgré les deux postes ministériels accordés à des Tutsi pendant environ une année, le Rwanda était clairement devenue une république hutu, avec une très grande concentration du pouvoir exécutif aux mains du président (article 56 de la constitution du 24 novembre 1962). En mars 1961, la Commission des Nations Unies pour le Ruanda-Urundi avait déjà estimé qu'une dictature raciste d'un parti était en train de s'installer au Rwanda et qu'en une année et demie un régime répressif avait été remplacé par un autre<sup>20</sup>. Le caractère répressif du régime, sans doute partiellement provoqué par des attaques de groupes tutsi réfugiés dans des pays voisins, s'est effectivement manifesté à maintes reprises dans les années suivant l'indépendance.

Pour expliquer pourquoi non seulement le Rwanda mais la majorité des anciennes colonies belges et hollandaises n'ont eu qu'une transplantation très imparfaite du modèle relativement consociatif de leurs anciens colonisateurs, Lijphart fait quelques constats que nous pouvons résumer en cinq points<sup>21</sup>:

1. l'empire colonial britannique était de loin le plus grand et son modèle de gestion et de décolonisation a été le plus influent, même en dehors de son propre territoire;

---

<sup>18</sup> LIJPHART, A., *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, London, Yale University Press, 1977, pp.177-222. L'étude de Lijphart était basée sur le constat que, des 6 anciennes colonies belges et néerlandaises (le Congo, le Burundi, le Rwanda, le Surinam, l'Indonésie et les Antilles), les pays où un modèle consociatif a été introduit (notamment le Surinam et les Antilles) ont été les seuls à connaître un système démocratique raisonnablement réussi. Les quatre autres ont hérité un modèle plutôt anglo-saxon.

<sup>19</sup> REYNTJENS, F., *op. cit.*, p.303.

<sup>20</sup> NATIONS UNIES, *Rapport intérimaire de la Commission pour le Ruanda-Urundi*, Doc. A/4706, p.51 cité dans REYNTJENS, F., *op. cit.*, p.299.

<sup>21</sup> LIJPHART, A., *op. cit.*, pp.185 et suiv.



2. les régimes belges et hollandais n'étaient que des exemples approximatifs du modèle consociatif pur; ni la technique de la coalition large, ni celle du veto des minorités n'ont été appliquée de façon consistante;
3. comparés à la situation belge (et surtout aux segments linguistiques, atténués par des segments idéologiques différemment composés), les segments de la société rwandaise étaient de toute autre nature: de taille différente et sans concentration géographique;
4. les techniques consociatives étaient autant basées sur des pratiques politiques informelles (et plus difficilement reproductibles ailleurs) que sur des règles constitutionnelles (ainsi, en Belgique, la parité linguistique au sein du conseil des ministres n'a été formalisée qu'en 1970);
5. la Belgique n'a fait que peu d'efforts pour préparer ses anciennes colonies à l'indépendance (dans le cas du Rwanda, le groupe qui avait le plus d'expérience dans la gestion des affaires publiques était exclu du pouvoir avant que l'indépendance ne soit réalisée).

En guise de conclusion par rapport à l'influence du régime politique et institutionnel belge sur celui du Rwanda indépendant, il y a lieu de noter que ce dernier ne peut pas du tout être considéré comme un miroir de l'ancien pouvoir colonial, malgré l'apparence de certains parallélismes. On pourrait même affirmer que certaines influences du modèle (partiellement) consociatif belge auraient dû être plus fortes, notamment pour établir et maintenir un système de partage de pouvoir plus démocratique et plus stable (y compris la représentation des minorités). Cette affirmation serait sans doute mise en cause par certains auteurs qui doutent que les formules consociatives utilisées pour gérer une société (occidentale) qui connaît avant tout des segments idéologiques et religieux puissent être appliquées aux sociétés (africaines) dont les segments sont plutôt de nature ethnique<sup>22</sup>. Or, on pourrait se demander si, dans le cas du Rwanda, les segments "ethniques" ne sont pas davantage des segments socio-économiques "ethnifiés"<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> BARRY, B., "Political Accommodation and Consociational Democracy", *British Journal of Political Science*, Vol.5, N°4, October 1975, pp.502-503.

<sup>23</sup> La question historique des ethnies au Rwanda ou de l'ethnogénèse ne sera pas abordée dans le cadre de cet article. Nous préférons nous référer à la littérature spécialisée sur ce sujet (voir, e.a., NEWBURY, C., *The Cohesion of Oppression. Clientship and Ethnicity in Rwanda 1860-1960*, New York, Columbia University Press, 1988, 322p.; CHRETIEN, J.P., "Hutu et Tutsi au Rwanda et au Burundi", in AMSELLE, J.L. et M'BOKOLO, E. (dir.), *Au coeur de l'ethnie*, Paris, La Découverte, 1985, pp.129-166; MAMDANI, M., "From Conquest to Consent as the Basis of State Formation: Reflections on Rwanda", *New Left Review*, 1996, pp.3-36). La seule affirmation que nous voulons faire porte sur le caractère pluriel de la société rwandaise. Qu'il s'agisse d'ethnies, de classes socio-économiques ou de groupes non-qualifiés tout court, l'existence de segments hutu, tutsi et twa ne peut pas être niée à ce jour. Cette affirmation ne prend aucune position par rapport à la situation historique ("paradis d'harmonie" ou "dictature féodale tutsi"), ni par rapport à la situation idéale dans un futur lointain ("coexistence

#### 4. PERSPECTIVES CONSOCIATIVES AU RWANDA ACTUEL

*«To break out of this notion of the state as a representation of a permanently defined majority is the challenge that Rwanda faces today. For any society to continue to exist, democratic competition - whether party driven or not - presumes the existence of an order based on consent, not of a majority, but of all. (...) How to move from an order based on conquest to one based on consent is the challenge for Rwanda today»<sup>24</sup>.*

Sur base des échecs et des réussites de certains pays au niveau de leur performance démocratique, il a été possible de discerner quelques facteurs qui sont favorables à l'établissement ou au maintien d'une démocratie consociative, basée sur le consensus et la coopération entre élites, et non sur la conquête. Même si toutes ces conditions sont remplies, il n'y a aucune certitude qu'il y aura une démocratie consociative. Or, avant tout, la démocratie consociative est basée sur la coopération aux niveaux des élites des différents segments qu'elles représentent. Par conséquent, même en l'absence de plusieurs des facteurs favorables, une approche consociative ne devrait pas être exclue.

L'analyse présentée dans cette section est bien évidemment basée sur deux prémisses. D'abord, il y a un besoin de davantage de partage de pouvoir au Rwanda. Tout en reconnaissant les préoccupations sécuritaires du régime en place et la nécessité d'y répondre par les armes au cas où l'autodéfense l'exige, nous estimons qu'une stratégie exclusivement militaire et armée ne pourra jamais aboutir à un régime démocratique stable. Deuxièmement, comme nous l'avons évoqué plus haut, la société rwandaise nous paraît répondre à la notion d'une société plurielle: l'existence de segments (de quelque nature - ethnique ou sociale - ou origine - traditionnelle ou imposée - qu'ils soient) nous semble indéniable et politiquement pertinent. Même dans un contexte où l'unité nationale est conçue comme l'un des objectifs principaux à atteindre, la réalité de différents segments ne peut pas être niée<sup>25</sup>. Ces deux prémisses soutiennent l'analyse qui suit.

---

harmonieuse entre groupes bien identifiables et séparés" ou "unité et homogénéité rwandaise nationale").

<sup>24</sup> MAMDANI, M., *op. cit.*, p.17.

<sup>25</sup> «(...) the irony is that while the current government does not tire of shouting from the rooftops that 'we are all one people; we are all Rwandese', I believe there never has been a time in the history of Rwanda when the Bahutu and Batutsi were so polarised: their long and tragic history has brought us to a point where we must today consider Rwanda as being like most other African countries - multicultural» (MAMDANI, M., *op. cit.*, p.33-34).

Par rapport à cette dernière prémisse, une référence comparative au Burundi du début des années '90 s'impose. Aux termes de la Charte de l'Unité Nationale (adoptée en février 1991), il est affirmé que «(l) *la qualité de Murundi doit donc primer sur les étiquettes ethniques, régionales ou claniques*» et «*Aucun régime ne peut donc prétendre construire le Burundi en s'appuyant sur les ethnies, les clans et les régions. Pareille forme de gouvernement constituerait la négation même de la nation burundaise*». Alors que, officiellement, le pouvoir refuse d'accepter les segments tutsi, hutu, twa comme des éléments politiquement pertinents, il est clair que dans la pratique et informellement, ce même pouvoir fait preuve d'une remarquable attention à la représentativité des institutions et au principe de la proportionnalité (bien que disproportionnée, car surreprésentant le segment minoritaire). En 1992, 12 des 24 ministres étaient des Hutu, 12 étaient des Tutsi. Des 80 membres du Comité Central du parti UPRONA, 50% étaient des Hutu, 50% étaient des Tutsi<sup>26</sup>. Cette parité ethnique de fait vaut également pour les gouverneurs de provinces, le Conseil Economique et Social et la Commission Constitutionnelle<sup>27</sup>.

#### **4.1. Conditions favorables au partage de pouvoir consociatif?**

Dans la présentation des facteurs favorables ou défavorables, nous nous concentrerons surtout sur l'actualité, c'est-à-dire le Rwanda politique depuis juillet 1994, tout en faisant référence aux processus de négociation et aux accords d'Arusha, signés en août 1993. Ces derniers contiennent clairement des éléments de nature consociative. Les majorités requises au niveau du Gouvernement de transition à base élargie (GTBE) et de l'Assemblée nationale de transition (ANT), institutions prévues par les Accords, nécessitent l'accord d'au moins trois (GTBE) ou quatre (ANT) partis<sup>28</sup>.

##### **4.1.1. Multipolarité des segments**

---

<sup>26</sup> LEMARCHAND, R., *Burundi. Ethnic Conflict and Genocide*, New York, Cambridge University Press, 1995, pp.160-161.

<sup>27</sup> D'ailleurs, la Commission nationale chargée d'étudier la question de l'unité nationale, installée en octobre 1988 était composée de façon paritaire (12 Hutu et 12 Tutsi) sans que ce soit officiellement spécifié (REYNTJENS, F., *L'Afrique des Grands Lacs en Crise*, Paris, Karthala, 1994, p.68). Dans la Constitution du 13 mars 1992, les segments politiquement pertinents sont implicitement reconnus: «*Chaque candidature aux élections présidentielles doit être présentée par un groupe de deux cents personnes formé dans un esprit d'unité nationale en tenant compte des diverses composantes de la population burundaise*» (article 67).

<sup>28</sup> REYNTJENS, F., *L'Afrique des Grands Lacs en Crise. Rwanda, Burundi: 1988-1994*, Paris Karthala, 1994, p.251.

Tout comme au Burundi<sup>29</sup>, la société rwandaise correspond mal à cette condition, telle qu'explicitée plus haut (section 2.1. - absence d'un segment majoritaire, segments de taille semblable, égalité au niveau socio-économique, nombre de segments restreint). Néanmoins, un développement intéressant s'est déroulé en 1991 et 1992, avec la création de plusieurs partis d'opposition interne, à commencer par le MDR (Mouvement Démocratique Républicain) en mars 1991, qui sera suivi par le PSD (Parti Social-Démocrate), le PL (Parti Libéral) et le PDC (Parti Démocratique Chrétien), et l'introduction du multipartisme. Le 13 mars 1992, les partis politiques mentionnés et le MRND (ancien parti unique) signent un protocole d'entente, dont le programme inclut, e.a., une mise en place d'un gouvernement paritaire (moitié MRND, moitié autres partis)<sup>30</sup>. Une des premières initiatives du gouvernement Nsengiyaremye (MDR) sera la préparation des négociations directes avec le FPR. Bien qu'on ne saura jamais quelle était la représentativité des trois groupes politiques (FPR, MRND, opposition interne) et quelles étaient les populations qu'ils représentent<sup>31</sup>, tout au long du processus de négociations en 1992 et début 1993, certains observateurs avaient l'impression d'assister à la genèse d'une troisième "ethnie", celle des "Hutu modérés". Bien que anthropologiquement sans aucun sens - d'ailleurs, en effet, des Tutsi modérés en faisaient également parti -, ce phénomène était politiquement très intéressant, car:

- il mène à la création d'un troisième segment politiquement fort pertinent
- il aurait pu déboucher sur une situation où tous les segments étaient minoritaires (bien que ceci est, bien évidemment, discutable et difficilement vérifiable, il aurait en tout cas amené à une réduction de la disproportionnalité et du déséquilibre entre les deux segments politico-ethniques)
- étant donné l'assimilation du Sud à l'opposition hutu interne, la création d'un troisième segment soulignait l'existence d'un autre clivage, potentiellement entrecroisé ("*cross-cutting clivages*") dans le sens de la section 4.1.3., et qui, déjà avant, était très important mais moins explicité au niveau politique: les antagonismes régionaux.

---

<sup>29</sup> «*The wide numerical disproportion between Hutu and Tutsi makes Burundi the worst possible candidate for the application of a consociational solution*» (LEMARCHAND, R., *op. cit.*, p.163).

<sup>30</sup> Les autres éléments, non moins importants, portent sur les négociations de paix, la sécurité intérieure, l'évaluation et l'assainissement des administrations de l'Etat, la relance de l'économie à travers le programme d'ajustement structurel, l'organisation d'un débat national sur le problème de la conférence nationale, le retour des réfugiés et l'organisation des élections générales (REYNTJENS, F., *op. cit.*, pp.111-112).

<sup>31</sup> Néanmoins, les observateurs étaient largement d'accord que, par exemple, le PL représentait avant tout les commerçants, le PSD surtout les hutu d'opposition du sud du pays et que le MDR était probablement le parti d'opposition le plus important.

Pour un ingénieur consociatif, cette tripolarité politique offre beaucoup plus de perspectives que la bipolarité de base. Il se peut que ce phénomène des trois segments ait été un atout majeur dans l'élaboration des différents protocoles d'Arusha, aboutissant à un accord final en août 1993. Or, l'existence de ce troisième segment a été de trop courte durée<sup>32</sup>. Dans le cadre de la préparation du génocide, la bipolarité s'est reconduite. Le troisième segment a d'abord été éliminée à cause des dissidences et scissions internes (la création de branches "power") au sein des partis d'opposition. Puis, son personnel politique a été parmi les cibles visées à partir du soir du 6 avril, le génocide (dans le sens juridique du terme) étant précédé par des assassinats politiques bien ciblés.

Depuis la mise en place du nouveau gouvernement en juillet 1994, on ne peut que constater que le poids politique de l'ancienne opposition interne s'est encore réduit et que la base de pouvoir du régime actuel ne s'accroît pas du tout, bien au contraire. Non seulement aucun des partis politiques ne peut actuellement déployer ses activités normales, le nombre de personnages politiques hutu (même au sein du FPR, par exemple Seth Sendashonga, Alexis Kanyarengwe) qui ont quitté le gouvernement et l'administration centrale devient de plus en plus impressionnant. Pensons, e.a., à Faustin Twagiramungu, Jean-Damascène Ntakirutimana, Jean-Baptiste Nkuriyigoma, Alphonse-Marie Nkubito, Marthe Mukamurenzi, Béatrice Sebataware Panda, Faustin Nteziryayo, Augustin Cyiza, pour n'en citer que quelques-uns bien connus. La genèse (nécessairement à l'étranger) d'une "troisième voie" fréquentable<sup>33</sup> semble hautement difficile.

En conclusion, la bipolarité des segments "socio-ethniques", facteur défavorable d'une perspective consociative, qui, à un moment donné (1991-1992) semblait être repoussée par une tripolarité au niveau macro-politique, est aujourd'hui plus que jamais exacerbée à ce même niveau politico-militaire bipolaire. L'analyse du paysage politique post-génocide mène Gerard Prunier à conclure que «*même si le régime ne veut pas promouvoir une idéologie d'exclusivité ethnique, offensive et consciente, sa structure sociale même, et*

---

<sup>32</sup> Guichaoua constate, par rapport à la stratégie des partis d'opposition interne, que «*le type d'alliance à conclure avec lui (= le FPR) divise chaque parti. D'un côté, la tentation domine de prendre appui sur la puissance militaire du FPR de façon à en finir pour de bon avec le régime Habyarimana, de l'autre est préconisée une stratégie d'autonomie et de maintien d'une position centrale dans le système de confrontation tripolaire*» et «*Les stratégies de tension ethnique conduisent inexorablement à la bipolarisation*» (GUICHAOUA, A., *Les antécédents politiques de la crise rwandaise de 1994*, Arusha, Avril 1997, pp.36-37).

<sup>33</sup> Il est évidemment exclu que des personnages qui portent une responsabilité dans le génocide puissent être des interlocuteurs valables.

*l'étrangeté culturelle incarnée par tous ses partisans tutsi venus de l'étranger, en fait une forme de pouvoir étrangère»<sup>34</sup>.*

#### **4.1.2. Loyautés transcendantes**

La promotion de l'unité nationale et l'accent que mettent les autorités rwandaises actuelles sur le passé et le destin commun de tous les Rwandais, sur les traditions et les biens culturels communs (non seulement la langue, mais également beaucoup d'autres aspects culturels) sont, en quelque sorte, basés sur la notion de la loyauté transcendante. Dans ce contexte, il est, par exemple, souligné que la notion du clan auquel on appartenait était, traditionnellement, beaucoup plus importante que les notions hutu ou tutsi: *«As there are only 18 clans in Rwanda and in each of these clans there are the so-called ethnic groups, it can logically be concluded that the people of Rwanda have the same origins. If this fact could be given more importance, the ethnic divisions that characterise our society would disappear and there would be peace and unity that have eluded our nation in recent history»<sup>35</sup>.*

Deux remarques s'imposent dans ce cadre. Premièrement, il y a lieu de croire qu'il suffit de retourner suffisamment loin dans l'histoire pour identifier des éléments communs à des segments dans la très grande majorité des sociétés actuellement consociatives. Deuxièmement, l'objectif des autorités rwandaises ne semble pas tellement de trouver et de stimuler des loyautés qui peuvent transcender les segments "ethniques", tout en reconnaissant ces derniers comme des segments politiquement pertinents, mais plutôt de nier tout court l'existence de ces groupes et segments ou, au moins, de ne pas en tenir compte lors de l'élaboration d'un projet politique. Ceci ne devrait pas surprendre: dans d'autres cas dans l'histoire politique également, la stratégie de la minorité a été de nier l'existence même de différents groupes (surtout lorsqu'un d'entre eux se présente sous forme d'une majorité démographique).

Une maison royale est un symbole particulièrement important de cette unité nationale<sup>36</sup>. Ceci vaut également pour le Rwanda. Selon Privat Rutazibwa, *«(...) il convient de faire remarquer que même s'ils étaient d'origine Tutsi, les bami du Rwanda n'exerçaient pas le pouvoir de manière partisane au profit d'un seul groupe. La constitution (code ésotérique) elle-même prévenait contre une telle étroitesse d'esprit, en précisant que le roi se*

---

<sup>34</sup> PRUNIER, G., *Rwanda 1959-1996. Histoire d'un génocide*, Dagorno, 1997, p.440.

<sup>35</sup> MUSONI, P., *Shared Values in Rwanda*, Paper presented at the Conference on "Share Values and Promoting a Culture of Peace in Rwanda", Kigali, 6-8 October 1998, p.3. Newbury confirme que, avant l'intronisation de Kigeri Rwabugiri (ca. 1860 et l'introduction de l'administration centrale à Kinyaga, le clan y était plus important comme instrument d'identification que les termes hutu et tutsi (NEWBURY, C., *op. cit.*, p.11).

<sup>36</sup> LIJPHART, A., *op. cit.*, p.83.

*situe au-dessus des "races" et des clans (umwami ntagira ubwoko). Il cesse d'être Tutsi aussitôt qu'il est investi*<sup>37</sup>. Il n'est pourtant pas surprenant que les autorités rwandaises actuelles ne font que très rarement référence à cet élément d'héritage commun. En effet, à plusieurs reprises depuis juillet 1994, le parti royaliste UNAR (Union Nationale Rwandaise), ayant constaté que *«le pouvoir FPR fait la discrimination ethnique en usant le génocide comme prétexte, la discrimination sur base du pays de résidence avant sa prise de pouvoir (Ouganda, Burundi, Zaire, Rwanda) et même la discrimination basée sur la richesse des individus», «recommande à ses membres de se désolidariser du FPR»*<sup>38</sup>. En 1997, une pétition a été signée par environ 500 Rwandais d'ethnies et de régions diverses (résidant au Rwanda et à l'étranger) pour demander au Roi Kigiri V, en exil aux Etats-Unis, d'agir comme réconciliateur du peuple rwandais<sup>39</sup>. Tout comme le FPR, le roi affirme que *«dans les temps anciens, la société rwandaise était caractérisée par une unité entre ses différentes composantes. Cette unité était le fondement de la paix et de la concorde entre Rwandais»*<sup>40</sup>.

#### 4.1.3. Clivages entrecroisés

Au Rwanda et au Burundi, le régionalisme a joué un rôle important au niveau du pouvoir politique. Etant donné l'absence d'une concentration géographique régionale des segments ethniques, il s'agit de clivages entrecroisés. Il a été suggéré que la région d'origine du Président Melchior Ndadaye (Muramvya) a été plus inacceptable que son appartenance ethnique hutu. Il s'ensuivrait même que Leonard Nyangoma (CNDD), Hutu originaire de Bururi (la région d'origine des Présidents Micombero, Bagaza et Buyoya, au Sud du pays) aurait pu être plus acceptable comme nouveau président<sup>41</sup>. Le clivage sur base régionale dans le temps du régime Habyarimana a été évoqué plus haut. Actuellement, étant donné la quasi-élimination politique et physique de l'opposition hutu modérée à l'intérieur du pays, ce clivage

<sup>37</sup> RUTAZIBWA, P., *op. cit.*, p.20.

<sup>38</sup> UNAR, *Communiqué de presse*, 17 juin 1996.

<sup>39</sup> MISSER, F., "Will the king return?", *New African*, March 1997, p.22.

<sup>40</sup> *Message du Roi Kigali V au peuple rwandais résidant au Rwanda et à l'étranger*, Falls Church, s.d., p.1.

<sup>41</sup> *«Depuis l'exacerbation du régionalisme vers la fin de la Deuxième République, on a pris l'habitude de considérer la province de Muramvya, le domaine des Tutsi monarchistes du clan banyaruguru comme étant le Vieux Monde (...). Bururi, d'où viennent tous les Chefs d'Etat après la monarchie devient le Nouveau Monde. Les treize autres provinces constituent un monde à part, le Tiers Monde du Burundi. (...) Face à tout ce contexte, le Tiers Monde tutsi avec ses précurseurs principaux ont pensé qu'il fallait élargir le front et l'ouvrir aux hutu pour le rendre politiquement plus fort, à défaut d'avoir la même force militaire que le bloc de Bururi (HAKIZIMANA, D., Burundi. Le non dit, Vernier, Remesha, s.d., pp.56-57).*

semble être moins important. Au sein du régime, d'autres clivages sont nés depuis l'arrivée au pouvoir du FPR: le clivage entre anglophones et francophones, le clivage entre différents groupes d'anciens réfugiés (en fonction de leur pays d'exil), le clivage entre les anciens réfugiés et les Tutsi (et Hutu) qui ont rejoint le FPR de l'intérieur. Il s'agit sans doute de clivages qui donnent lieu à une hétérogénéité de la classe politique, mais qui, probablement, ne sont pas suffisamment forts pour considérablement modérer cet autre 'grand' clivage. Néanmoins, ils peuvent, dans des circonstances bien particulières, donner lieu à de futures alliances objectives qui croisent le clivage principal.

Un dernier clivage quelque peu mystérieux, mais qui se situerait au coeur du régime et que nous devons citer dans ce contexte, a trait au phénomène de la "nouvelle Akazu", dont les piliers seraient le Ministre à la Présidence Patrick Mazimpaka, l'Ambassadeur en Afrique du Sud Joseph Karemera, l'ancienne Ministre Aloysie Inuymba et le Chef d'Etat-Major Adjoint de l'APR Frank Mugambage. Tous ceux qui appartiennent à l'Akazu, dont beaucoup auraient des liens familiaux avec les personnes mentionnées, devraient idéalement répondre à quatre critères: ancien réfugié en Ouganda (de préférence du camp de Gahunge), avoir étudié à l'université de Makerere, être protestant et être originaire de Gahini (préfecture de Kibungo)<sup>42</sup>.

#### **4.1.4. Population limitée et concentration géographique des segments**

Dans le contexte rwandais, ni le territoire ni le nombre de la population, malgré la densité démographique, ne devraient constituer une contrainte majeure. Or, il est clair que le manque de concentration géographique<sup>43</sup> constitue l'obstacle majeur pour l'introduction d'un système de type fédéral. Des idées - plutôt fantaisistes - de créer un "Hutuland" et un "Tutsiland" au lieu du Rwanda et du Burundi actuel ne semblent en aucune mesure réalisable

---

<sup>42</sup> Ceci résume un tract anonyme (signé "un patriote déçu") qui a été diffusé à Kigali et par internet ("Analyse politique du Phénomène Akazu"). Lors du congrès du parti FPR tenu en décembre 1998 à Kigali, Paul Kagame aurait nié appartenir à l'Akazu, ce qui, d'après certains observateurs, revient à une «confirmation à peine voilée de l'existence du phénomène Akazu. On ne nie pas, en effet, appartenir à quelque chose dont on ignore l'existence» (BINAMA, J., "Le Front Patriotique Rwandais à la croisée des chemins. Kicukiro II: et après?", *Le Baromètre*, 15-31 janvier 1999).

<sup>43</sup> Ceci reste vrai, malgré ce qu'André Guichaoua a appelé «des formes de véritable apartheid spatial» (zones rurales hutu versus zones urbaines tutsi, phénomène davantage burundais que rwandais au moment de la rédaction) (GUICHAOUA, A., "Un lourd passé, un présent dramatique, un avenir des plus sombres", GUICHAOUA, A. (dir.), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*, Paris, Karthala, 1995, p.20).



ni souhaitable étant donné la composition mixte de nombreuses familles<sup>44</sup>. Une autre option également fort hypothétique mais moins radicale serait de baser la nationalité du nouveau Hutuland et Tutsiland exclusivement sur l'appartenance ethnique, sans que les personnes devenues étrangères devraient nécessairement émigrer et sans que leurs droits fondamentaux ne soient sacrifiés à cause de leur perte de nationalité. En connectant la nationalité et l'affiliation ethnique, il n'y aurait plus besoin d'une exploitation politique de l'ethnicité pour s'accaparer du pouvoir. Suivant les mêmes lignes (toujours hautement hypothétiques), une autre modalité consisterait en la création d'un seul pays (regroupant les territoires actuels du Rwanda et Burundi) sous un régime de type fédéral non-territorial.

Parmi les raisons pourquoi un petit pays est généralement plus approprié à un régime consociatif, Lijphart cite les menaces externes communes à tous les segments qui constituent des pouvoirs étrangers (notamment des pays voisins) ainsi que l'absence habituelle d'une politique étrangère active. Inutile de souligner que ces deux hypothèses ne s'appliquent en aucune mesure au Rwanda. Nous y reviendrons dans une section ultérieure (4.1.7.).

#### **4.1.5. Tradition de compromis et de consensus et tendance culturelle à pardonner et oublier**

«*To be a source of strength, a consensus must be political, not administrative; voluntary, not decreed. A broad base arrived at politically through a voluntary consensus was NRM's great contribution to the cause of peace in 1986*»<sup>45</sup>. L'Ouganda est parfois cité comme un pays où la politique d'inclusion ("*inclusiveness*") vis-à-vis d'anciens et actuels opposants politiques a contribué à la stabilité politique à partir de l'année 1986, l'arrivée au pouvoir de Museveni et du *National Resistance Movement*. L'expérience "ougandaise" de certains leaders rwandais actuels, certes de courte durée après 1986, pourrait éventuellement les inspirer à rechercher le compromis et le consensus entre le plus grand nombre possible de tendances politiques ("*elite cooperation*").

Dans ce contexte, nous devons également faire référence aux objectifs respectifs du système traditionnel de règlement de conflits (le *gacaca*) et d'un

<sup>44</sup> L'ancien ambassadeur américain au Burundi, Thomas Melady, avait suggéré la création d'unités ethniques homogènes et séparés ou «*ethnic separation*» comme étant «*the only solution that will prevent further ethnic slaughter*» (*New York Times*, 1 September 1988, cité dans LEMARCHAND, R., *op. cit.*, p.165).

<sup>45</sup> MAMDANI, M., "Pluralism and the Right to Association", MAMDANI, M. et OLOKA-ONYANGO, J. (ed.), *Uganda. Studies in Living Conditions, Popular Movements and Constitutionalism*, Kampala, JEP, 1993, p.558.

pouvoir judiciaire 'moderne'. Ce dernier vise avant tout la sécurité juridique; dans un monde hautement anonyme, les acteurs commerciaux et autres veulent avant tout la prévisibilité des conséquences juridiques de leurs propres actes et des actes de leurs co-contractants. Peu importe si, après un litige, les relations entre parties sont rétablies et si leur conflit a été résolu ou non. Par contre, sous le système traditionnel du *gacaca*, la communauté cherche à rétablir l'harmonie sociale pré-existante antérieure au conflit entre deux ou plusieurs de ses membres, même si la solution apportée n'est pas en accord avec les règles juridiques du pays. Or, une telle tradition de compromis et de consensus, sans doute importante au niveau de la communauté, ne semble, à aucun moment, avoir joué le moindre rôle au niveau de la politique nationale.

#### **4.1.6. Croissance économique qui permet d'utiliser une stratégie "non-zero-sum" ou bénéficiaire**

Pour des pays en voie de développement comme le Rwanda, la nécessité d'une croissance économique pour financer la mise en place d'un régime consociatif pourrait éventuellement être partiellement remplacée par davantage d'aide financière de la part de la communauté internationale au cas où un accord de partage du pouvoir est mis en oeuvre. Le Japon figure parmi les rares bailleurs de fonds qui ont osé parler ouvertement du besoin de négociations politiques au lieu de la seule stratégie militaire actuellement adoptée. Lors d'une signature d'un accord de don en janvier 1998, l'ambassadeur du Japon a encouragé Kigali à «*oublier la haine, la méfiance et la fierté*», afin que «*les combats cessent et que les négociations commencent*», ce qui a provoqué une réaction furieuse de la part des autorités rwandaises qui se sont indignés que l'ambassadeur japonais «*propose des négociations avec les forces du génocide*»<sup>46</sup>. L'identification de tout mouvement, autre que le FPR, comme étant une force génocidaire<sup>47</sup> - pour en déduire, logiquement et à juste titre, un refus de dialogue - pourrait devenir une constante dans la politique du régime actuel à court et à moyen terme face aux futures demandes de la part des partenaires internationaux d'entamer des négociations politiques.

---

<sup>46</sup> AFP, Kigali, 29 janvier 1998.

<sup>47</sup> Il s'agit d'un argument utilisé de façon sélective car un des postes administratifs principaux du pays, celui de préfet de Ruhengeri, est occupé par Boniface Rucagu, non seulement un des anciens fondateurs (n°43 des statuts, tels que reproduits dans CHRETIEN, J.P. (dir.), *Rwanda. Les médias du génocide*, Paris, Karthala, 1995, p.388) de la Radio Télévision Libre des Mille Collines, mais également le numéro 120 de la liste de 1.946 suspects du génocide (catégorie 1) publiée par le procureur général près la cour suprême (*Journal Officiel de la République Rwandaise*, 30 novembre 1996).

#### **4.1.7. Des dangers externes perçus comme une menace commune à tous les segments**

Dans le contexte rwandais, les pays voisins ont été, et sont toujours, perçus comme un danger par un des deux segments. En résumant, en grandes lignes, l'Ouganda est perçu par les uns comme le promoteur principal de la création de l'empire hima, le Congo (celui de Kabila aussi bien que le Zaïre de Mobutu) étant, pour les autres, le complice principal des organisateurs du génocide des Tutsi. Les "dangers" internationaux constituent donc plutôt une confirmation et un renforcement des divisions internes.

#### **4.2. Ingénierie consociative ("*consociational engineering*")**

Dans une démocratie consociative, la pacification des conflits se base sur l'élimination du principe de la majorité. A le formuler ainsi, on a l'impression d'un énoncé simple. Mais vue de plus près, la réalité semble beaucoup plus complexe. D'abord, cette forme remarquable de traitement des conflits passe par un dispositif institutionnel très complexe. Le scénario politique qui doit être mis sur pied pour réaliser le principe central de la politique de pacification comprend un grand nombre de règles de jeu subtiles. De plus, une telle forme de traitement des conflits ne mène à un régime efficace et stable que si les élites politiques répondent à certaines exigences d'aptitude. Bref, l'infrastructure, requise pour que la politique consociative puisse jouer son rôle de façon satisfaisante constitue une charge très lourde pour le système politique en question.

Tout effort pour introduire un régime démocratique consociatif dépend bien évidemment de quelques hypothèses fondamentales de nature générale: la démocratie est perçue comme un objectif à atteindre et les structures et procédures consociatives sont considérées comme un instrument utile. Dans le contexte rwandais, les possibilités d'ingénierie consociative dépendent également d'un accord sur les deux prémisses sus-mentionnées. Premièrement, il y a un besoin de davantage de partage de pouvoir au Rwanda. Deuxièmement, la société rwandaise est une société plurielle: l'existence de segments nous semble indéniable et politiquement pertinente. Or, il reste à voir si le pouvoir actuel à Kigali partage cette analyse. Si tel n'est pas le cas, ou si un modèle consociatif n'est pas considéré comme souhaitable ou réalisable par une des élites segmentaires, la question des alternatives sera d'extrême importance (section 4.3.).

L'aperçu des conditions favorables et leur application au contexte rwandais donne lieu à un bilan relativement inquiétant. Or, comme il a été dit plus haut, aucune de ces conditions n'est nécessaire ni suffisante pour la mise

en application d'un régime de type consociatif. D'ailleurs, certaines conditions actuellement défavorables peuvent être soumises à une technique d'ingénierie consociative pour en faire des conditions favorables. L'utilisation d'une stratégie non-zero-sum à travers un engagement de la part de la communauté internationale par rapport au niveau de l'aide paraît la condition la plus facile à modifier de défavorable en favorable. Les réformes politiques et le processus de paix d'Arusha de 1991/1992 semblent avoir été un exemple d'ingénierie dans la mesure où une situation bi-segmentaire a été transformée au niveau politique en une situation tripolaire.

Toute tentative d'introduire un régime consociatif se heurtera à un dilemme particulièrement aigu dans le contexte rwandais. Comment procéder à l'identification des segments et de leurs populations composantes, ce qui généralement constitue un élément clé dans toute initiative d'ingénierie consociative? Etant donné l'expérience récente et hautement négative des cartes d'identité qui font mention de l'appartenance ethnique de la personne en question, ceci pourrait s'avérer hautement contestable. En soi, il s'agit pourtant d'un instrument administratif neutre (mais qui peut être utilisé pour atteindre divers objectifs). En outre, la carte d'identité n'est évidemment pas l'unique instrument possible dans ce contexte. Signalons, sur ce point, que, dans le contexte burundais, "l'Accord sur la plate-forme politique du régime de transition", conclu en juin 1998, affirme que certains *«déséquilibres ethniques existent au niveau des personnels de certains secteurs judiciaires»* et que *«les institutions de transition doivent rechercher des solutions adéquates et volontaristes, pour répondre à la question des déséquilibres sur le plan ethnique et régional qui affectent la composition des forces de sécurité»*. D'autres expériences burundaises ont indiqué que certains équilibres peuvent être introduits sans devoir faire appel à des cartes d'identités "ethniques", instrument qui, d'ailleurs, n'est nullement suggéré par l'Accord et que le Burundi n'a jamais connu.

#### **4.3. Alternatives**

Parmi les alternatives, celle d'un pouvoir minoritaire, nécessairement à caractère hautement militaire, s'est graduellement mis en place depuis juillet 1994. La composition des institutions politiques, diplomatiques, administratives, judiciaires et militaires, telles que présentées dans les annexes de cet annuaire indique clairement la domination d'un segment à ces différents niveaux.

Une autre alternative, de nature démocratique majoritaire (modèle britannique) n'est pas non plus souhaitable, car il manquerait les garantis nécessaires pour décourager toute réaction militaire de la part de la minorité,

réaction hautement logique d'ailleurs étant donné l'histoire répressive du Rwanda politiquement mono-ethnique pendant environ trente ans.

Diverses critiques ont été formulées vis-à-vis des théories de Lijphart et vis-à-vis de la démocratie consociative en général. Dans la littérature, Donald Horowitz et autres ont présenté des modèles plus intégrants, qui ne consolident pas l'existence de différents segments en les utilisant comme la base pour les procédures et institutions démocratiques, mais qui essaient de transcender, au niveau politique, le caractère de la société pour intégrer les différents segments dans un modèle basé sur l'unité nationale<sup>48</sup>. "*Nation-building*" (la création d'une unité nationale) nécessiterait dès lors l'éradication de liens sous-nationaux et segmentaux et leur remplacement par une loyauté nationale commune. Selon J.S. Furnivall, un gouvernement doit avant tout stimuler une transformation de la société et créer une volonté sociale commune qui servira de base pour tout gouvernement qui représentera, dès lors, la population entière<sup>49</sup>. Cette thèse est également soutenue par Mamdani: *«In other words, while the recognition of the Bahutu and Batutsi identities needs to be the starting point for a process of reconciliation, the point of the process must be, not to reproduce these dualities, but to transcend them»*<sup>50</sup>. La vision de Lijphart étant beaucoup plus basée sur une approche de "realpolitik", sa critique vis-à-vis de cette alternative est significative: *«Although the replacement of segmental loyalties by a common national allegiance appears to be a logical answer to the problems posed by a plural society, it is extremely dangerous to attempt it. Because of the tenacity of primordial loyalties, any effort to eradicate them not only is quite unlikely to succeed, especially in the short run, but may well be counterproductive and may stimulate segmental cohesion and intersegmental violence rather than national cohesion. The consociational alternative avoids this danger and offers a more promising method for achieving both democracy and a considerable degree of political unity»*<sup>51</sup>. Il y a peu de doutes que le gouvernement actuel se considère comme un promoteur de cette dernière

<sup>48</sup> Voir, par exemple, HOROWITZ, D., "Ethnic Conflict Management for Policymakers" in MONTVILLE, J.V. (ed.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington, 1990, pp.115-130. Comparés à la théorie consociative, les modèles intégrants semblent de nature quasi-exclusivement volontariste. D'ailleurs, la critique que l'approche consociative risque de renforcer les clivages existants n'est valable qu'à court terme: des segments bien structurés, bien identifiables et clairement positionnés aident effectivement à mettre en place un régime consociatif. Il a pourtant été démontré que ce dernier permet, après un certain temps, de "désinstitutionnaliser" ces mêmes clivages, devenus déchargés car basés sur un respect mutuel.

<sup>49</sup> FURNIVALL, J.S., *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*, Cambridge University Press, 1948, pp.489-503.

<sup>50</sup> MAMDANI, M., *op. cit.*, p.30.

<sup>51</sup> LIJPHART, A., *op. cit.*, p.24.

alternative, basée sur l'unité nationale<sup>52</sup> et pour laquelle des segments ethniques ne sont politiquement pas pertinents. En réalité, par contre, la politique mise en oeuvre aboutit de plus en plus à la première alternative citée, celle d'un régime minoritaire.

## 5. CONCLUSION

*«After 1994, the Tutsi want justice above all else, and the Hutu democracy above all else. The minority fears democracy. The majority fears justice. The minority fears that democracy is a mask for finishing an unfinished genocide. The majority fears the demand for justice is a minority ploy to usurp power forever»<sup>53</sup>. Ce constat du Prof. Mamdani nous mène à une double conclusion.*

D'abord, toute notion de démocratie réduite à un système majoritaire et adversatif ne pourra nullement convaincre la minorité démographique, qui y verra un justificatif de son élimination totale en cours depuis la soi-disante "démocratisation" de 1959. Il y a donc grandement besoin d'informer et de convaincre les élites segmentaires de cette autre notion de démocratie et les garanties - sécuritaires et au niveau de la protection des droits fondamentaux - qu'elle offre pour les différents segments (majoritaires ou minoritaires) de la société. Malheureusement, nous avons dû constater que les conditions généralement considérées comme étant favorables à un système de partage de pouvoir consociatif ne sont pas présentes dans le contexte actuel rwandais. Répétons tout de même qu'il ne s'agit nullement de conditions *sine qua non*.

Deuxièmement, les efforts de justice transitionnelle qui sont actuellement en cours (aussi bien au niveau du tribunal pénal international qu'au niveau des cours et tribunaux nationaux), doivent, pour ne pas être perçus comme "une justice de vainqueurs" et comme des émanations d'un pouvoir politico-militaire, être intégrés dans une approche plus globale de partage du pouvoir et de justice. Sinon, l'objectif indirect des efforts au niveau de la justice, notamment de contribuer à la paix et à la réconciliation de la société rwandaise, ne pourra jamais être atteint. Dans l'élaboration de cet

---

<sup>52</sup> «*La consolidation de l'Unité nationale*» figure comme premier point dans le programme politique du FPR (1990). Rutazibwa fait sept propositions pour la restauration de l'unité nationale: rendre justice, réécrire l'histoire, repenser la coopération internationale, réexaminer le rôle de l'Eglise catholique, instaurer un code d'éthique politique précis et exécutoire, restaurer la dignité nationale et la confiance dans les valeurs authentiques, offrir au peuple un horizon prodigieux (RUTAZIBWA, P., *op. cit.*, pp.34-47).

<sup>53</sup> MAMDANI, M., *When does a Settler become a Native? Reflections of the Colonial Roots of Citizenship in Equatorial and South Africa*, Inaugural Lecture, University of Cape Town, New Series No.208, 13 May 1998, p.11.

accord de partage de pouvoir, nous sommes d'accord avec Mamdani, que tous ceux qui renoncent à l'utilisation de la violence doivent y être associés. Ceci vaut également pour tous ceux qui favorisent une démocratie majoritaire (dominée par la majorité démographique hutu), à condition qu'ils considèrent la violence comme un instrument inacceptable, et tout en espérant, bien évidemment, qu'ils comprendront qu'un régime démocratique consociatif et stable est de loin préférable. L'Ouganda et l'Afrique du Sud, deux partenaires de Kigali, ont montré les avantages d'une politique de "inclusiveness": *«In Uganda, the broad base included members from all the previous dictatorships, from Amin and Obote II to Lutwa, along with ethnic, chauvinist and monarchist supporters. In South Africa, it includes supporters of Black Power and White Power. The RPF includes within its ranks proponents of "Tutsi Power". Why then should the broad base in Rwanda not include their counterparts, those champions of 'Hutu Power' who are willing to renounce violence as a means but not Hutu dominance - rule by the sociological majority - as an objective? To exclude them is to exclude those whose views have support in the majority of the population. It is to erode the middle ground and narrow the broad base»*<sup>54</sup>.

Les théories de Arend Lijphart et de l'école consociative sont souvent décrites comme conservatrices et à caractère excessivement "Real-Politik". Dans le contexte rwandais, les alternatives réalisables semblent inexistantes. D'ailleurs, la démocratie consociative n'y devrait pas du tout être considérée comme étant conservatrice. Elle bouleverserait les traditions politiques rwandaises, d'avant et d'après 1994, d'une façon révolutionnaire<sup>55</sup>.

Anvers - Louvain, avril 1999

---

<sup>54</sup> MAMDANI, M., "From Conquest to Consent as the Basis of State Formation: Reflections on Rwanda", *New Left Review*, 1996, p.32.

<sup>55</sup> Le constat que peu de pays en voie de développement connaissent une application réussie de la théorie consociative rendrait sa mise en oeuvre "africaine" dans le contexte rwandais encore plus remarquable et exemplaire pour d'autres pays africains.