

Analyses 2008



Quelle politique d'unité nationale
au Rwanda ?
De gré ou de force : susciter l'adhésion

Commission Justice et Paix belge francophone asbl
Rue Maurice Liétart 31/6
B-1150 Bruxelles Belgique
Tél. +32 (0) 2 738 08 01
Fax: +32 (0) 738 08 00
info@justicepaix.be www.justicepaix.be

Quelle politique d'unité nationale au Rwanda ?

De gré ou de force : susciter l'adhésion

Le groupe Afrique centrale de Justice et Paix, comme de nombreux acteurs de la société civile du Nord, a déjà organisé beaucoup de rencontres et d'échanges autour de la situation en République démocratique du Congo (RDC). La politique rwandaise est un sujet beaucoup plus ténu : les visites sont rares, les discours silencieux ou très convenus. Justice et Paix est pourtant convaincu que le « facteur rwandais » est tout à fait décisif et partie prenante à la paix et à la sécurité humaine dans la région des Grands Lacs. Les guerres congolaises et l'insécurité au Kivu sont pour une grande part les conséquences oubliées du souffle de la dernière guerre civile rwandaise, ouverte en 1990 et qu'on respire encore dans l'air de Kigali.

La stabilité apparente du pays, sur les plans politique et sécuritaire, pourrait conduire à sous-estimer les facteurs de risque qui menacent un fragile équilibre et masquent en réalité une situation explosive. La politique d'unité nationale menée au Rwanda depuis près d'une décennie a fait l'objet de très peu d'analyses en profondeur. Nombreux sont les économistes et diplomates qui glorifient le régime, excités par le visage du « nouveau » Rwanda que le discours des autorités, plein de candeur, présente à la communauté internationale. Ce discours fort, en quelques années, est parvenu à diffuser une représentation majeure : celle d'un pays réconcilié, en voie de développement et déjà loin de tous les démons de division, conjugués au passé. Justice et Paix néanmoins s'interroge sur le contenu et la validité de cette idée générale et confuse. Au travers de cette analyse, le groupe espère ainsi mettre à jour, au détour de l'histoire, les enjeux et les risques de la politique d'unité nationale.

L'ingénierie politique de la paix

Au Rwanda, la victoire et l'entrée du Front patriotique rwandais (FPR) dans Kigali en juillet 1994, à l'issue de la guerre et du génocide, allaient susciter une nouvelle dynamique dans l'ingénierie politique de la paix. L'échec des « communautés » à collaborer au sein d'un même espace politique exigeait d'adopter d'autres modalités possibles de l'être et du vivre-ensemble. Il fallait construire un discours et produire une offre adaptés à des Rwandais que l'histoire avait séparés, qui revenaient de différents mondes avec des expériences, des vécus et des perceptions différenciés. Au-delà de la déconstruction des idéologies de haine, ce sont autant de visions qu'il fallait unifier. Il fallait réunir le pays et reconstruire l'Etat. Il fallait proposer, en somme, une offre publique de paix.

Pour inverser le cycle de la belligérance, et rompre tout à la fois la dette et l'oubli, le gouvernement, dans la gestion du contentieux et du pouvoir, ne devait pas reproduire d'injustices structurelles, potentiellement conflictuelles. Pour être socialement assimilé, le discours sur l'unité ne devait pas non plus équivaloir à geler la fureur et les frustrations. Au contraire, les politiques offertes devaient susciter l'adhésion. Et pour

susciter l'adhésion, il fallait travailler sur une idée, travailler à la transformation de l'être communautaire en individu citoyen. Il fallait, dans la sphère des représentations, obtenir une conversion sans laquelle les efforts de la politique d'unité et de réconciliation nationales seraient vains – une sensible évolution des perceptions et des imaginaires, une révolution dans l'horizon de *ce qu'on tient pour vrai*.

Le paradoxe du monopole de l'Etat

La stratégie d'édification de la paix s'est d'abord inscrite, dans un premier temps, dans une logique de souveraineté de l'Etat. L'attaque d'un camp de réfugiés à Kibeho en mai 1995, puis celle des camps de la frontière zaïroise l'année suivante, répondaient d'une même nécessité. L'Etat contemporain revendique, pour son propre compte, le *monopole d'exercice de la violence physique légitime*. Les camps, peuplés de Rwandais hors du contrôle de l'Etat, constituaient à la marge des espaces d'exception, et leur suppression devait manifester la *souveraineté* du nouvel Etat. La démobilisation la plus large possible des anciens combattants, orchestrée depuis 1997 par la Commission nationale pour la démobilisation et la réintégration, participait elle aussi du rassemblement de la nation. Cette campagne n'a pourtant pas suffi à convaincre la majorité des membres des groupes armés, pour la plupart en territoire congolais (RDC), de se rendre à l'Etat et au pays. Le défi du rapatriement des Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) est une question toujours d'actualité. Ce revers illustre combien le pouvoir n'est pas l'autorité, et combien l'imposition de l'Etat ne suffirait, à elle seule, à produire toute la cohésion escomptée. Des dizaines de milliers de Rwandais, depuis 1996, ne sont pas revenus au pays.

Quoiqu'il en soit, le nouvel Etat rwandais a su ouvrir une période de reconstruction propre, originale et autocentrée – une reconstruction, avant tout, de la communauté nationale. L'unité nationale aura donc certes d'abord été imposée par un centre de décision, par un pouvoir et son administration ; mais elle doit ensuite être socialement réappropriée, relayée par la conscience d'une histoire partagée et, fondamentalement, le désir de continuer à vivre ensemble. Les différences, quelles qu'elles soient, ne constituent pas un obstacle à la vie commune. L'unité d'une nation est d'abord liée à tout un parcours. Elle n'est surtout pas à rechercher dans l'inné : elle est quelque chose de conscient et de volontaire. Elle correspond à l'intégration de l'autre au sein d'une même collectivité, dans les manières de voir – et *ce qu'on tient pour vrai*. Les politiques et les institutions y parviendront-elles, qui aspirent à la construction d'un Etat-nation qui ne reconnaisse que des citoyens ?

L'Etat et l'individu : briser la rationalité communautaire

La Constitution de juin 2003, il est vrai, s'est efforcée de définir ce cadre – avec l'institution, en particulier, d'une Commission nationale des droits de la personne¹ et de l'Office de l'Ombudsman, pour combattre l'injustice et la corruption, et servir de relais entre les citoyens et leurs institutions. Un nouveau découpage territorial, lié au projet de

¹ Constitution de la République du Rwanda du 4 juin 2003, Article 177. *Loi n° 04/99 du 12/03/1999 portant création de la Commission nationale des droits de l'homme.*

décentralisation, est entré en vigueur en janvier 2006. Il comprend une large délégation des pouvoirs du gouvernement central à des exécutifs locaux. L'objectif de la réforme, en principe, était d'associer la population à la gestion des affaires publiques et de rendre plus efficace, pour le citoyen, l'accès aux services collectifs. L'enjeu de la nouvelle rationalité démocratique et individuelle promue à travers les institutions de l'Etat de droit serait de permettre effectivement, dans la pratique, l'abandon du recours aux identifications exclusives et sectaires.

On a vu, de fait, la fin de la discrimination officielle. Toute expression ou tout acte de discrimination, destinés à « *priver une ou plusieurs personnes de leurs droits prévus dans les lois* » sont aujourd'hui reconnus au Rwanda, et d'ailleurs qualifiés de crimes imprescriptibles². L'accès à l'enseignement par exemple, dans les systèmes précédents, suivait des normes basées sur l'équilibre ethnique et régional. Depuis, l'enseignement primaire est devenue obligatoire et gratuit : non plus vecteur d'exclusion, mais d'intégration, et constitue en cela un motif de satisfaction pour tous. Aussi la rationalité qui dicte désormais le partage des ressources abolit-elle une forme de discrimination sèche, identitaire. Elle lui supprime une logique *individuelle* et méritocratique, a priori plus rationnelle. Les institutions de l'Etat abandonnent l'individu à de nouvelles formes de solidarité, bureaucratiques et institutionnelles. Le référentiel communautaire n'aurait donc plus lieu d'être. Demeure, dit-on, l'enfer de règles implicites.

Ces chiffres qui contredisent la « réalité »...

Le dernier rapport du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) sur le développement humain au Rwanda³ indexait un pays fortement inégalitaire où, en 2000, les 20% les plus pauvres survivaient avec seulement 5,4% du PIB (contre 7,6% avant la guerre de 1990). De ce point de vue, les priorités budgétaires actuelles nous apparaissent pour le moins inquiétantes. Là où plus de 80% de la population vit encore de l'agriculture, ce secteur ne reçoit que 3% du budget du gouvernement. Déjà, 30% des enfants des milieux ruraux décrochent de l'école avant la fin de la quatrième année primaire. Là où une commission sénatoriale elle-même relève que de mars 2006 à juin 2007, à la suite des procès gacaca, le nombre de prisonniers a augmenté de 30%, le budget global des prisons tend à diminuer. Des prisonniers auxquels leurs familles, depuis le mois de juillet 2008, n'ont pourtant plus le droit d'apporter à manger. Une mesure qui amène à s'interroger, alors que le budget alloué à l'entretien et l'alimentation de chaque détenu, cette année, est de 22.940 francs rwandais – soit 42 dollars, c'est-à-dire à peine plus d'un dollar par mois.

Aux dépenses militaires en revanche, le régime a consacré en 2006 13% de son PIB⁴. Et même l'aide au développement accordée au Rwanda est ponctionnée à hauteur de 10% pour financer les organes sécuritaires de l'Etat. D'un point de vue mathématique, le

² Loi n° 47/2001 du 18/12/2001 portant répression des crimes de discrimination et pratique du sectarisme, articles 3 et 15 ; J.O. n° 4 du 15/02/2002.

³ UNDP, *Turning vision 2020 into reality: from recovery to sustainable human development*, National Human Development Report, Rwanda 2007.

⁴ Selon le CIA-World Factbook.

constat qui s'impose à Justice et Paix est pour ainsi dire sans appel. « Lorsque l'on superpose l'affectation des dépenses gouvernementales à la composition ethnique de la population rwandaise, le schéma qui en ressort dégage de grands facteurs de risque (...) D'un côté, à court de mécanismes incitatifs susceptibles de lui faire gagner l'assentiment de la majorité, le régime doit s'appuyer sur d'énormes moyens coercitifs pour maintenir un fragile équilibre. D'un autre côté, en mettant face-à-face une armée presque mono-ethnique tutsie et une masse de laissés-pour-compte majoritairement hutus, il porte les germes d'une confrontation interethnique qui risque de provoquer une autre hécatombe. »⁵

Jeux de mémoire et construction de l'identité

Au-delà de la trame de fond douteuse de la nouvelle politique économique, la logique de citoyenneté mise en avant irait naturellement de paire avec une logique de responsabilité individuelle. La nouvelle dynamique impose la reconfiguration des diversités vers un même idéal. Quand on aspire à former une communauté de citoyens, l'identité, pour soi, doit être renégociée. Ainsi la politique d'unité nationale s'apparente-t-elle à un effort, porté aux niveaux individuel et collectif, de modernisation politique – effort par lequel la déconstruction de la rationalité communautaire est sensée libérer l'espace de la citoyenneté, à travers la promotion de la rwandicité (le fait d'être Rwandais) et de l'identité nationale. L'expérience rwandaise de recomposition des liens et de la communauté nationale est dès lors avant tout marquée, comme à la suite de toute expérience traumatique, par un travail de reconfiguration de la mémoire et de l'identité.

Alors que l'enseignement de l'histoire nationale avait été suspendu, pour se laisser le temps de réécrire les programmes, l'éducation civique est passée prioritaire dans les salles de classe et s'y substitue. Un double manuel, à l'usage des élèves et des professeurs, a ainsi vu le jour, publié en 2004 par le Centre national de développement des programmes⁶. C'est dans ces pages, dans le module « citoyenneté », que l'on se charge d'introduire la problématique de l'histoire, précisément réunie sous le thème de « l'unité nationale au Rwanda ». Mais la politique d'*ingando* – ces « camps de solidarité » qui ont vu le jour depuis 1996 – est peut être plus significative encore de la volonté d'« enseigner » la mémoire et d'homogénéiser les consciences. Réuni pendant trois à cinq semaines dans un lieu retiré, le corps des participants y suit un programme de formation qui s'articule autour de l'histoire et des causes de la guerre, des problèmes et défis actuels du pays, et s'oriente enfin vers les stratégies de leur résolution commune. Le rassemblement dans un cadre « théâtral » et expressément conditionné (associant aux enseignements discipline physique et encadrement militaire) d'un public homogène et bien ciblé constitue déjà, en soi, un bel instrument de persuasion du pouvoir. Le caractère neutre, par excellence égalisant et « hors monde », de ces camps, permet aux participants de partager une expérience existentielle, une expérience *totale*. Elle crée des liens et

⁵ E. Hakizimana, 2008, *Le développement économique au Rwanda : miracle ou mirage ?* in Le Devoir, 11 juillet 2008, Montréal.

⁶ CNDP, 2004, *Guide d'éducation civique. Compétences de vie*. Pour les écoles primaires du Rwanda. Second cycle, Kigali, CNDP.

sensibilise en profondeur à ce que tous ont de commun. C'est le propre d'un processus de partage. La stratégie pédagogique des ingandos éduque en soi ; cette stratégie est donc en soi tout un programme.

Aussi l'éducation civique et dans une moindre mesure l'enseignement de l'histoire du pays procèdent-ils, dans leur méthodologie, leurs objectifs et leurs programmes, comme un processus de rééducation des manières de voir. Mais cet encadrement autoritaire (ces institutions disciplinaires ou totales, auraient dit Foucault ou Goffman, que représentent les camps et l'école par exemple) est à l'image des sacrifices que l'idéal démocratique exige de chacun. La neutralisation du différentiel identitaire n'irait pas sans l'exercice, par l'Etat, d'une certaine violence idéologique, pour arracher une conversion. Elle s'attache à transformer l'être de l'individualité pour le soumettre aux exigences du système. Néanmoins ce petit manuel, et plus généralement la stratégie pédagogique mise en œuvre par les autorités, illustrent pour nous toute l'ambivalence du système et de la politique. Comment tout à la fois encadrer l'histoire et discipliner la mémoire (la contraindre aux *exigences du système*), et nourrir l'ambition de former une communauté de citoyens responsables ? La logique à l'œuvre dans le passé, qui consistait à obéir aux ordres des « autorités », a-t-elle jamais changé ?

Des défis pour avancer : responsabilité et ambivalences du passé

La construction permanente de l'identité, à l'échelle individuelle ou collective, témoigne toujours de ce qui relève en réalité d'un pur jeu de mémoire. Avec la reconnaissance officielle du génocide des Tutsis, les sites mémoriaux participent eux aussi de l'organisation de la mémoire collective, du passé au présent, de la transmission et du partage de cette part certaine du patrimoine commun. Il revient alors comme un devoir à chacun d'exercer sur soi la violence nécessaire que lui demande le dépassement de ce que lui inspire sa mémoire, vive, en terme de séparation radicale. Il est difficile de se faire violence, d'« oublier », c'est-à-dire en réalité de procéder à l'organisation stratégique de sa mémoire – puisque l'on n'oublie pas. « *Loin d'effacer le passé, le pardon intervient dans celui-ci. Il tente de le modifier en lui donnant une autre signification* »⁷.

Toutefois le discours et la représentation officiels, si tentés de déformer le passé de façon trop brutale, rencontreraient encore une certaine résistance de la part de la population. Ils ne sauraient venir à bout de la transmission d'une « mémoire souterraine ». Les souvenirs individuels résistent à la négation pure et simple. S'il s'agit par conséquent de favoriser l'exercice d'une responsabilité individuelle dans l'histoire collective, et de permettre de déceler à l'avenir, à temps, les germes de la violence, il y a urgence à prendre en charge le passé dans toute sa complexité. Cela demande encore un travail d'ouverture et de guérison. Enfin résilience et possibilité de prise en charge, à leur tour, renvoient à la question d'une certaine empathie, de l'écoute et de la « réceptivité » de la société, comprises en germe dans le discours des autorités.

⁷ Rosoux Valérie, 2008, *Le pardon: grandeur ou slogan politique ?*

<http://www.lalibre.be/debats/opinions/article/404444/le-pardon-grandeur-ou-slogan-politique.html>

A contrario, les dernières mesures venues encadrer le régime carcéral, en juillet 2008, limitent les contacts des prisonniers avec l'extérieur. Désormais ces derniers n'ont plus le droit qu'à une visite familiale de dix à vingt minutes toute les deux semaines ; et les condamnés pour crime, une fois par mois. Les visiteurs ne doivent rien apporter à manger. Enfin, le nouveau règlement interdit tout contact à tous ceux condamnés à la réclusion criminelle à perpétuité. Portant son regard au-delà de la rhétorique d'usage venue accompagner cette nouvelle « discipline », Justice et Paix s'inquiète de la véritable signification et des conséquences de ce dernier train de mesures. Associé à la logique budgétaire illustrée plus haut, de trop près, il ressemble et prend les contours d'une mesure vexatoire et d'humiliation collective qui ne dit pas son nom. Il corrobore la thèse de ceux qui, regrettant que la sphère des compétences des juridictions gacaca se soit arrêtée au seuil des seuls « crimes de génocide » et non de tous les massacres, y voient une vengeance institutionnelle qui avance masquée. Cette mécanique implacable renforce notre crainte de voir que, si la dualité « ethnique » à la base des violations massives des droits de l'homme ne constitue plus le référent élémentaire de nombreux Rwandais, elle continue de sous-tendre, paradoxalement, toute l'action des idéologues de la nouvelle administration. Ce faisant ils renversent la domination et reproduisent les contradictions d'un modèle renversé, de manière cyclique, tous les vingt ou trente ans, c'est-à-dire dans l'intervalle d'une seule génération. Cette politique comporte en elle-même les raisons de sa déstabilisation. Une vision qui, dès lors, accorde encore une décennie au régime en place depuis 1994 – une décennie et encore une opportunité, celle de changer la logique de l'action, avant que l'action n'échappe à toute logique et ne soit hors de contrôle. A défaut, si la Vision 2020 prêchée par le gouvernement est encore un mirage à l'horizon, cette échéance pourrait être l'augure de bien plus sombres évolutions.

Le Groupe Afrique centrale de Justice et Paix,
Octobre 2008.