

Annexe 6 : Le renouvellement des cartes d'identité à mention ethnique

(André Guichaoua, *La France et la tragédie rwandaise (1990-1994), Analyse critique d'une enquête parlementaire*, EHESS/Centre d'Études Africaines, 10 novembre 1999)

Analyse

La carte d'identité à mention ethnique étant devenue rétrospectivement un des signes symboliques les plus forts associés à la désignation des victimes et à la commission du génocide, des débats intenses ont prévalu après avril 1994 sur les raisons du blocage de la réalisation et de la distribution de nouvelles cartes d'identité qui avaient pourtant été décidées dès novembre 1990.

La coopération française ayant été sollicitée alors pour financer l'opération, bien des questions demeuraient sans réponse. Devant l'inconsistance persistante des réponses officielles¹, une enquête fut réalisée en 1999 qui démontra que les cartes d'identité avaient bien été imprimées et stockées au ministère de l'Intérieur et devaient être distribuées dès l'installation du gouvernement de transition prévue au début de l'année 1994.

Ce dossier a été établi à partir d'informations recueillies ou collectées personnellement auprès de personnalités rwandaises en Europe et au Rwanda. Ces investigations se sont imposées après le constat d'absence de toute information précise dans le rapport de la Mission parlementaire française. Les éléments inédits qu'il contient auraient pu être aisément obtenus par les membres de la mission si l'administration du ministère des Affaires étrangères ne s'était opposée au déplacement en France de personnalités dont l'audition avait pourtant été formellement sollicitée.

Le dossier établi par la Mission d'information parlementaire

Le rapport de la Mission parlementaire française a consacré trois pages à cette question [*Enquête sur la tragédie rwandaise (1990-1994)*, tome 1, Rapport, p. 82-84] dans un chapitre intitulé « L'ouverture du régime » ainsi qu'une partie dans les « Questions » du tome 3.

Ce texte est reproduit ci-après dans son intégralité : la présentation des enjeux, le rôle de la coopération française, les réponses apportées par les personnalités auditionnées y figurent avec des citations fidèles et presque toujours complètes.

Extraits du Rapport :

« 3. L'ouverture du régime
(...)

L'affaiblissement du régime est marqué d'abord par la création, à Bruxelles, dès le 9 novembre 1990, d'un parti politique en exil, le premier du genre, l'Union du Peuple rwandais. La présentation de l'UPR par son fondateur, Silas Majyambere, un industriel rwandais, constitue une attaque en règle contre le régime, évoquant les assassinats politiques des années précédentes, présentant les preuves de la corruption du Gouvernement, recensant les intimidations de la presse et les arrestations arbitraires. Le ton est ainsi donné de l'image qui pourra être donnée du régime Habyarimana auprès de l'opinion en Europe, alors même que ce

¹ Ainsi, je rappellerai à titre anecdotique, que le conseiller culturel de l'ambassade de France déclara le 26 mai 1994 lors d'un débat public organisé au ministère de la Coopération à Paris qu'elles étaient justement en cours de livraison et attendue à Kigali la semaine où l'attentat contre l'avion présidentiel eut lieu ! Propos erronés tout comme les déclarations de la plupart des diplomates étrangers et même de politiciens rwandais.

régime dépend désormais des forces militaires belges et françaises. Or, en Belgique, l'opposition absolue des socialistes et libéraux francophones - au contraire des sociaux-chrétiens flamands - avait conduit le Premier ministre, Willy Martens, et le ministre des Affaires étrangères, Mark Eyskens, à décider le retrait des troupes belges du Rwanda. Après une tentative sans effet de les remplacer par une force interafricaine, les Belges quittèrent purement et simplement le Rwanda le 1^{er} novembre 1990.

Le Président Juvénal Habyarimana décida donc d'infléchir nettement la conduite de son pays. Le 11 novembre 1990, il annonce dans un discours à la radio l'instauration du multipartisme et la tenue d'un référendum constitutionnel pour juin 1991. À ce programme susceptible de lui rallier l'opinion européenne et de satisfaire l'opposition hutue, il ajoute deux autres éléments, l'approbation du plan d'ajustement structurel que lui imposaient les institutions financières internationales et la décision de supprimer la mention ethnique sur les cartes d'identité et les documents officiels. Ainsi, offrait-il de larges gages de sa volonté d'accompagner l'évolution de son régime vers le libéralisme économique, politique, et vers la démocratie, et pouvait-il apparaître comme l'un des dirigeants les mieux disposés à mettre en œuvre les recommandations du sommet de La Baule, effaçant l'image dangereuse que pouvaient façonner de lui les opposants politiques en exil en Europe et les échos de sa politique dictatoriale.

b) La question des cartes d'identité

Avant d'analyser plus avant la valeur de l'engagement du Président en faveur de la démocratie, il convient de s'arrêter sur la question de la mention ethnique sur les cartes d'identité. On sait en effet qu'au moins dans les villes et sur les routes, les cartes d'identité constituèrent l'un des principaux instruments du génocide ethnique. Dans la mesure où le terme "hutu", "tutsi" ou "twa" y était porté, une simple vérification des cartes d'identité permettait de connaître l'appartenance ethnique de la personne contrôlée en vue éventuellement de l'éliminer.

Or, il a pu être envisagé que le retard dans la distribution des nouvelles cartes d'identité pouvait être attribué à la France elle-même. Cette opinion est apparue très précisément lors de l'audition de M. André Guichaoua par la Mission. Celui-ci a en effet déclaré : " Le système des quotas ethniques scolaires et professionnels était formellement aboli dès novembre 1990, tout comme la mention de l'ethnie sur les cartes d'identité. Les nouvelles cartes sont alors commandées à des entreprises françaises. Le conseiller culturel de l'ambassade de France déclarera le 26 mai 1994, devant les personnels du ministère de la Coopération, qu'elles étaient justement en cours de livraison la semaine où l'attentat contre l'avion présidentiel a eu lieu. Pourquoi ce retard ? Cette version correspond-elle à la réalité ? Il convient de préciser qu'aucune carte d'identité sans mention d'origine ethnique ne sera délivrée avant avril 1994 ".

À M. Jacques Myard qui s'étonnait d'une telle assertion, puis au Président Paul Quilès qui s'enquerraient du rapport entre la distribution des nouvelles cartes d'identité et les fonctions de l'attaché culturel français, M. André Guichaoua a alors répondu que " c'est par une déclaration de l'attaché culturel devant l'assemblée générale des personnels du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Coopération et de la Caisse française de coopération qu'il avait appris que l'ambassade avait été saisie de cette demande dès 1990 et que les cartes d'identité devaient être livrées au cours de la semaine où l'avion présidentiel avait été abattu. "

Il a ajouté que " s'agissant des cartes d'identité, dans la mesure où l'abolition de la mention de l'ethnie avait été demandée en novembre 1990, il était important de savoir si une commande avait été passée, dans quelles conditions et à qui, et si l'explication alors diffusée à Kigali, à savoir que les cartes étaient en cours d'impression, correspondait à la réalité. "

M. Pierre Brana, rapporteur, lui ayant alors plus précisément demandé s'il imputait le retard de la mise en œuvre de la réforme " au fournisseur des cartes d'identité, c'est-à-dire à la France ", M. André Guichaoua a fait valoir qu'en tout état de cause " la réponse était certainement interne au Rwanda, un fournisseur ne pouvant imposer une décision dans un tel domaine " mais qu'il " trouvait symptomatique qu'il ait été jugé utile de faire cette annonce en plein génocide, comme s'il y avait une responsabilité française dans ce dossier. "

Dans la mesure où il y avait là l'expression d'un sentiment plus largement partagé, la Mission a souhaité vérifier l'ensemble des informations relatives à cette question. Lors de leurs auditions, M. Jean-Christophe Mitterrand et M. Jacques Pelletier ont exposé que la France avait demandé que la mention ethnique sur les cartes d'identité soit supprimée.

M. Jacques Pelletier, alors Ministre de la Coopération, a même confirmé avoir dit au Président Juvénal Habyarimana lors de sa visite au Rwanda en novembre 1990 que le fait que les cartes d'identité rwandaises " portent une mention ethnique lui paraissait ahurissant. Le Président Juvénal Habyarimana trouvait cette indication normale car il en avait toujours été ainsi. La pratique en avait été établie du temps des Belges, et l'on avait continué ". Le Président Juvénal Habyarimana lui avait toutefois dit " qu'il pensait que cette mention pouvait être supprimée. " M. Jacques Pelletier a ajouté qu'à sa connaissance " il n'y a pas eu de demandes d'aide du Gouvernement rwandais pour la fabrication de cartes d'identité sans mention ethnique. "

Il a également indiqué que la circonstance qu'il n'y ait pas eu de demande adressée à son ministère " n'était pas, en soi, étonnante. La modification des cartes d'identité ne représentait pas une dépense considérable et le Rwanda pouvait la prendre en charge sur son budget ou s'adresser à un autre pays parce que, heureusement, la France n'était pas la seule à avoir une coopération avec le Rwanda. "

Ces propos ont été confirmés par M. Michel Lévêque, alors directeur des Affaires africaines et malgaches, lors de son audition à huis clos. Selon lui, " lors de la visite de M. Jacques Pelletier, la délégation avait insisté pour que soit décidée cette suppression symbolique de manière à manifester l'abolition, au Rwanda, des différences de traitement en fonction des origines ethniques. (...) La direction des Affaires africaines et malgaches estimait que sur le plan des principes démocratiques, il fallait absolument supprimer toutes ces mentions. " Il a précisé que le ministère de la Coopération avait prévu des crédits pour cette mesure puisqu'il y avait des problèmes de financement.

L'interprétation ainsi suggérée, aux termes de laquelle le Président Juvénal Habyarimana aurait acquiescé à la demande de la France sans la mettre en application, est confirmée par les propos tenus par M. Patrick Pruvot, alors Chef de la Mission de Coopération au Rwanda, lors de son audition. Interrogé par M. Pierre Brana, il a déclaré " ne pas avoir eu à connaître directement " de ce problème, aucune demande du Gouvernement rwandais n'ayant été formulée en ce sens. Il a ajouté, confirmant ainsi l'inaction du Gouvernement rwandais, que " la Mission de Coopération n'avait pas eu à connaître directement de cette décision de changer les cartes d'identité, sauf si la France avait souhaité accorder une aide qui, très probablement d'ailleurs, aurait été une aide budgétaire. "

Cette politique du Président Juvénal Habyarimana est singulièrement éclairée par l'audition de M. Marcel Debarge, ancien ministre de la Coopération. En effet, celui-ci a déclaré que le Gouvernement rwandais lui avait fait part de son intention " d'établir une nouvelle carte d'identité nationale ne faisant plus apparaître de mention ethnique et de solliciter éventuellement pour cela la coopération française " et qu'il avait répondu que " c'était effectivement une mesure positive " et que son département " portait sur ce projet un préjugé favorable. " Il a indiqué qu'à sa connaissance, " ce projet n'avait pas été suivi d'effet. "

Or, l'échange ainsi relaté par M. Marcel Debarge a eu lieu pendant la visite qu'il a faite au Rwanda, en mai 1992, un an et demi après celle de M. Jacques Pelletier.

Il apparaît donc très clairement que les pouvoirs publics rwandais n'ont jamais entrepris de mettre en œuvre une mesure qui leur était pourtant réclamée par le Gouvernement français. Ceci fut d'autant plus facile que, comme il n'était pas nécessaire de recourir à des entreprises françaises pour imprimer de nouvelles cartes, les diplomates français ne pouvaient avoir aucun contrôle sur l'exécution effective des opérations.

M. Georges Martres, Ambassadeur de France au Rwanda de 1989 à 1991, a déclaré, lors de son audition, que le " projet de changement de carte était bien connu, puisqu'il suscitait des réactions. (...) L'annonce de suppression avait provoqué une grande émotion dans les campagnes, car les populations craignaient de ne plus savoir qui était Tutsi ou qui était Hutu ". Il a ajouté que les " préfets avaient dû organiser des campagnes d'information, d'où il ressortait que la suppression de cette mention n'empêchait pas de savoir qui était Tutsi et qui était Hutu ".

Il est à noter, ce qui peut surprendre, que la question de la suppression de la mention ethnique sur les cartes d'identité n'a pas été traitée dans les accords d'Arusha. »

Enfin, lors de son audition devant la mission parlementaire, M. Jean-Michel Marlaud estime lui que la carte d'identité en faisait bien partie, mais qu'en 1994 la mise en place des institutions n'étant pas encore effective, « Il paraissait alors prématuré d'entrer dans le détail de la mise en œuvre des accords, en abordant par exemple la question de la fabrication de nouvelles cartes d'identité, d'autant plus que les acteurs internationaux s'efforçaient de faire pression sur les parties, notamment en liant la reprise de l'aide des institutions multilatérales et des bailleurs de fonds à la mise en place des institutions de transition. » (*ETR, Auditions, Tome. III, Vol. 1, p. 302-303*)

ÉLÉMENTS D'ANALYSE COMPLÉMENTAIRES

Notre analyse portera sur deux aspects de ce dossier, le premier concerne quelques rappels sur les antécédents et la fonction de la carte d'identité « ethnique » utilisée au Rwanda, le second sur la question de la suppression de cette mention ethnique. Le rôle joué par la France et les divers acteurs nationaux est alors abordé.

Rappel rapide des antécédents

La carte d'identité a fait son apparition au Rwanda avec l'avènement de la première République qui l'a conçue et institutionnalisée essentiellement pour des raisons de sécurité liées aux infiltrations armées des réfugiés tutsi chassés du pays en 1958-59. Elle était alors couplée avec le « laisser-passer » (*Urwandiko Rw'inzira*) pour le contrôle sur les différentes barrières et postes de police généralisés sur tout le territoire particulièrement au cours de la période de troubles sociopolitiques entre 1959 et 1967. Selon les autorités d'alors, les infiltrés étant tous tutsis, réfugiés dans les pays frontaliers avec le Rwanda, la mention ethnique sur les documents exigés lors des contrôles pouvait aider à les identifier. C'est ainsi que la mention Hutu, Twa, Tutsi, fut portée sur la carte d'identité.

La signification politique était alors très claire aux yeux des autorités qui présentaient les Hutu comme des agressés et les Tutsis comme des agresseurs que la mention ethnique permettait de démasquer. Au-delà des Tutsis « infiltrés » et des agresseurs (communément appelés *inyenzi*, cancrelats), la mention ethnique identifiait clairement la totalité de la population tutsi résidant à l'intérieur du pays comme une catégorie de citoyens à surveiller. La surveillance était justifiée du fait de l'aide éventuelle que tout Tutsi de l'intérieur pouvait

accorder aux infiltrés et du soupçon permanent, qui pesait globalement sur les Tutsis de vouloir reconquérir le pouvoir perdu et réinstaurer la monarchie.

Ainsi, tout au long de la 1^{ère} et de la 2^{ème} République, l'exploitation politicienne de la carte d'identité avec mention ethnique par les autorités et l'administration visait à faire comprendre aux Hutu qu'ils étaient protégés contre les Tutsis. Lorsque des tensions politiques nationales ou régionales se produisaient, la mention ethnique sur la carte d'identité était assimilée en quelque sorte à une question de survie. La politique de réconciliation nationale prônée par le président Juvénal Habyarimana lors de la création du parti unique MRND en 1975 instaurait des quotas dans les différents domaines de l'activité sociale et économique (accès à l'école, aux emplois, etc.) et banalisait l'identification comme un critère quasi fonctionnel. Dans ce contexte, il est aisé de comprendre l'ampleur des réticences de tous ordres que pouvait susciter la tentative de suppression de cette mention.

Il faudra attendre l'année 1990 pour que la décision politique de supprimer la mention ethnique de la carte d'identité soit officiellement annoncée lors du « Message du Chef de l'État rwandais à la Nation » le 13 novembre 1990.

Cette décision fut annoncée en ces termes :

« Enfin, la guerre a dévoilé que l'ennemi a su profiter de certaines de nos faiblesses sur le plan de la sécurité. Voilà pourquoi j'ai décidé de faire procéder au remplacement de la carte d'identité actuelle en faveur d'une nouvelle carte d'identité présentant une sécurité maximale à tous points de vue, et dont la fabrication exigera peut-être le concours spécialisé d'expertises extérieures. Je charge donc le ministre de l'Intérieur et du Développement communal de procéder immédiatement à l'élaboration et à l'impression de la nouvelle carte d'identité. L'introduction d'une nouvelle carte d'identité de haute sécurité, permettra par la même occasion de supprimer la mention ethnique et de revoir le contenu de ce qui doit figurer sur une carte d'identité modernisée » (extrait : Agence rwandaise de presse, 14 novembre 1990, p. 21-22, cf. A. Guichaoua, *Les antécédents politiques de la crise rwandaise de 1994*, TPIR, Arusha, tome 2, avril 1997, annexe 6).

Pour comprendre la portée et le sens de ce discours, il faut le placer dans le contexte politique qui prévalait alors.

« Après les événements de la nuit du 4 octobre 1990 à Kigali et les arrestations qui ont suivi, les forces de l'ordre relayées par les autorités d'alors, ont expliqué pour justifier ces arrestations, qu'elles ont capturé des infiltrés et qu'elles ont saisi des fausses pièces d'identité notamment des cartes d'identité avec mention « MOD4 » (la carte d'identité d'alors portait la mention « MOD3 » au coin gauche de la 2^{ème} page) et que c'est grâce à ces cartes que les agents du FPR s'infiltrèrent dans le pays ; qu'il serait donc urgent de procéder au changement et à l'impression d'une carte qui serait difficile à falsifier.

En réalité, personne n'avait vu cette fameuse carte « MOD4 » ni même ces infiltrés capturés. C'était une pure invention pour tenter de justifier les arrestations opérées au lendemain de ce que certains ont appelé « la mise en scène de la nuit du 4 octobre 1990 », « *ni ikinamico* » disait-on (*ikinamico* = théâtre). » (témoignage d'un ancien ministre de la Justice)

Si le discours du président Juvénal Habyarimana comporte donc bien l'annonce d'une décision qui pourrait être considérée comme une « ouverture politique », tout est manifestement fait pour que cette interprétation soit démentie : dans un discours offensif, la proposition de changer les cartes d'identité répondait à des objectifs sécuritaires en réponse

aux sollicitations présumées d'une « opinion publique » intoxiquée par les forces de l'ordre, la presse gouvernementale et les autorités :

« Ainsi donc, la priorité n'était pas la suppression de la mention ethnique mais la fabrication d'une carte d'identité dite de haute sécurité. La suppression de la mention ethnique était donc accessoire, le discours disait : « l'introduction d'une nouvelle carte d'identité de haute sécurité permettra par la même occasion de supprimer ... ». (témoignage d'un ancien ministre de la Justice)

Cette interprétation des consignes présidentielles est corroborée concrètement par la démarche induite au niveau du ministère de l'Intérieur et du Développement communal :

« Cette vision des choses influença le comportement du ministère chargé de mettre en exécution les instructions du Chef de l'Etat. En effet, au lieu de procéder simplement par l'amendement des textes et l'impression d'une nouvelle carte simplifiée afin de contourner le problème budgétaire qui était déjà criant en d'autres domaines, le ministère s'orienta vers la recherche du papier techniquement de « haute sécurité » qui, à la fin, comme on le verra, coûtera cher, bloquant ainsi tout le processus. » (témoignage)

La mise en exécution de la décision du chef de l'État

Suite au discours du Président, le ministre de l'Intérieur et du Développement communal alors en fonction, M. Jean-Marie Vianney Mugemana, a été sollicité par M. Charles Jeanneret, conseiller à la Présidence (de nationalité suisse), à la demande de M. Séraphin Rwamukumba, homme d'affaires gestionnaire des comptes du Président, pour se rendre en France accompagné de M. Bernard Taillefer (de nationalité française), alors directeur des Banques Populaires du Rwanda², pour négocier le marché auprès de l'imprimerie Oberthur à Rennes.³ Le visa pour se rendre en France a été sollicité auprès de l'ambassade de France le 4 décembre 1990, le départ a eu lieu le 5, les contacts à Rennes le 6 avec un retour sur Kigali le soir même.

« De ces contacts, il s'est dégagé l'option d'une carte plastifiée avec un papier de haute sécurité et dont le coût dépassait (estimation) les 200.000.000 Frws (deux cent millions de francs rwandais), soit ± 1.312.000 \$ US (1 \$ valait alors 145 francs rwandais). ». (témoignage d'un ancien ministre)

Au retour de la mission, un rapport rédigé par le ministre est alors transmis aux commanditaires de la Présidence rwandaise.

Malgré le montant exorbitant de la dépense au regard des ressources budgétaires du ministère de l'Intérieur rwandais, le problème du financement – sur lesquels le rapport du ministre attirait malgré tout l'attention - avait été considéré dès le départ comme « réglé » car débattu au plus haut niveau. L'objet du déplacement en France n'était pas de négocier des tarifs mais de s'informer sur le produit, d'en définir les caractéristiques, les délais de fabrication, etc. La brièveté du séjour démontre par ailleurs qu'il ne s'agissait pas non plus de s'informer sur des produits alternatifs, ni de mettre en concurrence d'autres entreprises ou aides internationales. Cette mission a eu lieu auprès d'une entreprise préalablement identifiée (elle imprimait déjà, semble-t-il, les livrets des sociétaires des Banques populaires) et les

² Il était le promoteur de la fameuse pétition des coopérants et membres du clergé expatriés prenant la défense du régime Habyarimana après l'attaque du FPR du 1^{er} octobre 1990. Cette pétition avait été rédigée à l'instigation de Charles Jeanneret, conseiller à la Présidence.

³ Entreprise François-Charles Oberthur, Technical Management, 20, rue du Brésil, 35135 Chantepie-Rennes ; Head Office and Commercial Management, 102, bd Malesherbes, BP 458, 75824 Paris cédex 17.

solutions financières avaient déjà été envisagées entre les autorités rwandaises et françaises.⁴ Au regard des déclarations citées dans le rapport de la mission parlementaire) – les propos du ministre Jacques Pelletier (en substance : il ne s’agissait pas d’une dépense considérable, elle pouvait être supportée par le budget rwandais ou par un autre pays) semblent moins fiables que ceux de M. Michel Lévêque, directeur des Affaires africaines et malgaches, qui, d’après les rapporteurs, « a précisé que le ministère de la Coopération avait prévu des crédits pour cette mesure puisqu’il y avait des problèmes de financement ».

Le dossier fut ensuite bloqué et le ministre de l’Intérieur ne reçut aucune consigne en retour. Ces quelques éléments d’information infirment les propos catégoriques des rapporteurs de la mission d’enquête : « Il apparaît donc très clairement que les pouvoirs publics rwandais n’ont jamais entrepris de mettre en œuvre une mesure qui leur était pourtant réclamée par le Gouvernement français. Ceci fut d’autant plus facile que, comme il n’était pas nécessaire de recourir à des entreprises françaises pour imprimer de nouvelles cartes, les diplomates français ne pouvaient avoir aucun contrôle sur l’exécution effective des opérations ». La question essentielle qui demeure posée, et à laquelle le rapport de la mission parlementaire ne répond pas, porte sur les raisons qui ont fait avorter un projet apparemment déjà fort avancé. Deux explications, non exclusives, peuvent être avancées :

- la première est d’ordre financier. Les interlocuteurs français du Président rwandais n’auraient finalement pas donné suite à la demande de financement ou auraient jugé le montant de la dépense et le type de carte retenu injustifiés au regard du contexte rwandais⁵ ;
- la seconde est d’ordre politique. Bien que relayée par un membre éminent de l’*Akazu* habilité à s’exprimer au nom du Président, il est possible d’imaginer que cette mesure n’était pas supportée par une ferme volonté politique.⁶

On peut aussi penser que, confrontés à des réserves françaises de financer tout ou partie d’une opération aussi coûteuse, les décideurs rwandais aient estimé impossible de renoncer à leur argumentaire sécuritaire (disposer d’une carte infalsifiable) en procédant à un changement de carte sur laquelle seule la mention ethnique auraient été supprimée.⁷

⁴ Sur de nombreux dossiers, le Président rwandais initiait ainsi des démarches qui avaient fait l’objet d’accords verbaux et dont les ministres ou services concernés chargés de les mettre en œuvre ou de les formaliser n’étaient informés qu’*a posteriori*. Compte tenu des dates, on peut émettre l’hypothèse que ce dossier avait fait l’objet d’une discussion avec le ministre français de la Coopération, Jacques Pelletier, qui séjournait au Rwanda en novembre 1990. Hormis le rapport de mission précité, il n’existe aucun document ou note adressés par le ministre de l’Intérieur (en fonction jusqu’au 2 février 1991) aux autorités supérieures (ministère des Affaires étrangères, ministère du Plan ou Présidence). De même, aucune trace écrite concernant une promesse de financement par la France ou un quelconque autre pays ne figurait dans les archives du Mininter jusqu’en avril 1994.

⁵ On se reportera à l’interrogation de M. Pierre Brana suscitée par les propos de M. Patrick Pruvot, chef de mission de Coopération au Rwanda en 1990, déclarant tout ignorer de ce dossier et des éventuels financements promis par la France lors de son audition devant la mission parlementaire : « M. Pierre Brana a fait remarquer que le comité directeur du FAC avait à connaître de dossiers de financement de ce type puisqu’il examine par exemple des demandes concernant la réalisation de cartes d’électeurs infalsifiables. » (*Enquête sur la tragédie rwandaise*, tome III, p. 186).

⁶ Ainsi, les arguments appuyant le refus d’imprimer les cartes d’identité au Rwanda sur la crainte de devoir confier le travail à des entreprises nationales dirigées par des Tutsi ou pouvant être infiltrées par leurs « complices » ne semblent pas très convaincants. Entre l’Imprimerie scolaire et l’Imprimerie nationale, il existait à Kigali des lieux politiquement sûrs pour assurer ce travail éventuellement sous surveillance de l’armée. Il était en outre possible de pallier l’absence de compétences techniques locales par une expertise extérieure.

⁷ Quelle que soit la réponse, on relèvera une absence partagée de volonté politique, puisque, d’après les rapporteurs de la mission d’information française, il fallut attendre un an et demi pour que la question soit à nouveau débattue entre le gouvernement rwandais (nouveau gouvernement pluripartite dirigé par un représentant

La relance du dossier par le gouvernement mis en place le 4 février 1991 puis par le gouvernement de transition d'avril 1992

Dès la nomination du nouveau gouvernement, le Président a demandé au ministre de l'Intérieur, Faustin Munyazesa, de reprendre le dossier. Confronté à un problème budgétaire insurmontable et afin de débloquer la situation, le ministère a pris la décision de présenter le dossier différemment sur trois points essentiels.

a) Le faux problème de la falsification

Il fallait convaincre le Président que la falsification était un faux problème et que l'idée d'une carte d'identité de haute sécurité devait être abandonnée. En effet, jusqu'alors, personne n'avait pu montrer au public ou à la presse la fameuse carte d'identité MOD4 ni une autre pièce « falsifiée » qui ressemblerait de près ou de loin à la carte d'identité alors en vigueur. Le seul problème jusque-là connu des services du Mininter, qui y consacrait chaque année diverses circulaires de mise en garde auprès des bourgmestres, était celui de l'acquisition frauduleuse des cartes d'identité avec la complicité des agents de l'administration communale.⁸ La faille se situait au niveau de l'établissement de la carte et la confection d'une carte d'identité plastifiée ou filigranée ne pouvait y changer grand chose.

b) Le coût prohibitif

Alors que la famine ravageait le pays, l'opposition à la nouvelle carte d'identité, dont la rumeur publique disait qu'elle allait coûter des milliards de francs rwandais « alors qu'elle serait vide » (sans mention ethnique) était indéniablement partagée par une large partie de la population urbaine et surtout rurale. Selon nos informations recueillies alors dans les préfectures de Kibuye et Gitarama, la rumeur était ouvertement alimentée par certains services préfectoraux et de nombreux bourgmestres.

c) Les étapes

Il fallait aussi convaincre le chef de l'État de la nécessité de changer les textes dans un premier temps et de procéder à l'impression des nouvelles cartes ensuite.

La solution proposée alors par le ministère au président Juvénal Habyarimana allait, en fait, dans le sens contraire du discours du 13 novembre 1990 et heurtait ouvertement la position de certains milieux politico-militaires. Elle consistait à accepter de maintenir telle quelle la carte d'identité en usage et de modifier uniquement la mention ethnique, puis à la faire imprimer à Kigali. La carte d'identité coûtait alors 3 trois francs rwandais l'unité à la commande, le bénéficiaire l'obtenait en payant 50 francs à la commune. Le coût total de l'opération était ainsi limité à 9 900 000 Frws. pour 3 000 000 de cartes et pouvait donc être financé par le budget ordinaire.

La reprise de la guerre au début 1991 compliquait cependant la situation. Les politiciens⁹ et surtout les milieux militaires imaginaient mal comment on pouvait procéder à l'impression d'une carte d'identité sans mention ethnique alors que l'infiltration des éléments du FPR était, disaient-ils, à son maximum.

Il a fallu en fait attendre la mise en place du gouvernement de transition en avril 1992 et l'arrivée d'une majorité de ministres issus des partis de l'opposition pour que le dossier soit réellement relancé. Les instructions claires de ce gouvernement permirent au ministère de l'Intérieur d'entrer enfin en phase active.

de l'opposition, M. Dismas Nsengiyaremye) et un interlocuteur français, en l'occurrence M. Marcel Debarge, nouveau ministre de la Coopération.

⁸ Les changements d'ethnies se négociaient sans vraies difficultés dans la plupart des communes, ce qui expliquait la diminution régulière des effectifs de la population tutsie dans les recensements.

⁹ On rappellera que ce gouvernement avait été mis en place sous la pression des éléments conservateurs du MRND.

L'impression des cartes d'identité

En juin 1992, une décision de principe était prise par le Conseil de gouvernement. À la fin de l'année, sur proposition du ministre de l'Intérieur, le gouvernement trancha sur la révision des informations devant figurer sur la carte, y compris la suppression de la mention ethnique, et opta pour le maintien de la couleur et du papier de l'ancienne carte. Il décida en outre de financer l'opération par le budget ordinaire et retint le principe de la distribution gratuite par échange de l'ancienne carte contre la nouvelle. En juillet 1993, le ministère de l'Intérieur organisa directement un appel d'offre restreint concernant l'impression de la nouvelle carte et d'autres documents portant la mention ethnique. Le dossier des cartes d'identité n'a jamais été remis à l'ordre du jour d'un Conseil de gouvernement présidé par Agathe Uwilingiyimana.

Après l'appel d'offre, l'impression de la carte d'identité fut confiée à l'Imprimerie de Kigali, les fiches de recensement à l'imprimerie *Printer set*, et celle des registres et diverses attestations à l'entreprise *Iyakaremye Emmanuel*.

En janvier 1994, l'imprimerie de Kigali livra les 3,5 millions de cartes d'identité commandées pour un montant de 6,3 millions de Frws, soit un coût unitaire de 1,8 Frws. Aucun financement extérieur ne fut sollicité. Elles furent stockées au ministère de l'Intérieur dans les actuels locaux de Kacyiru.

Conclusion

Elle se limite à deux points. Le premier porte bien évidemment sur les causes de la non-distribution des nouvelles cartes effectivement disponibles dès le début de l'année 1994. La raison tient pour l'essentiel à un problème de calendrier. Compte tenu du contexte politique particulièrement dégradé et des urgences, il apparut impossible à un gouvernement formellement démissionnaire de procéder à une opération de cette envergure qui devait s'étendre sur une période d'au moins 6 mois (3 mois de « sensibilisation » et 3 mois de distribution effective). Cette tâche fut laissée au futur Gouvernement de transition à base élargie (GTBE) qui ne vit pas le jour. Le second concerne la portée des décisions prises par le gouvernement de Dismas Nsengiyaremye. Si l'impression de nouvelles cartes d'identité comportait une dimension symbolique forte, le non-renouvellement de certains documents (comme les fiches de recensement) et le maintien d'autres limitaient fortement l'impact recherché, voire l'annulaient. Aucun discours, aucune décision n'ont même indiqué que ces documents officiels comportant la mention ethnique subiraient des modifications. On citera en particulier, les registres communaux, les actes de naissance, les fiches de recensement et les fameuses attestations communales, dont surtout l'« attestation d'identité complète ». Ce dernier document fut, depuis le début de la guerre en octobre 1990 jusqu'en 1994, le plus redoutable car il était partout exigé par les administrations : lors des demandes de travail dans le secteur public et privé, pour l'établissement d'un document officiel comme le passeport, pour la constitution d'un dossier préalable à l'examen officiel à la fin du cycle primaire et pour la demande de bourse, etc.

Assurément, il aurait été intéressant que la mission parlementaire française interroge les responsables du ministère de la Coopération pour savoir si, hormis les états d'âme ponctuels de deux ministres en novembre 1990 et mai 1992, les personnels en charge du Rwanda à la mission de Coopération à Paris ou en poste à l'ambassade de Kigali auraient éventuellement assuré un suivi de ce dossier ou se seraient enquis de l'évolution d'une situation qui avait été jugée « ahurissante » en novembre 1990.

De ce point de vue, la mission d'information n'a pas été plus loin que le constat d'ignorance formulé par ceux qu'elle a auditionnés. Or, il apparaît que, malgré les propos des

rapporteurs, « la mesure réclamée par le Gouvernement français » a bien été mise en œuvre sans qu'apparemment il le sache, ou le reconnaisse !

L'étonnement final des rapporteurs sur le fait que la question de la carte d'identité ethnique n'ait pas été traitée dans les accords d'Arusha suscite alors lui-même des questions sur les sources d'information qu'ils ont pu solliciter : les ambassadeurs en charge d'informer le ministère des Affaires étrangères n'auraient-ils jamais transmis de rapport sur ce sujet ? L'ambassade de France à Kigali ignorait-elle même les ordres du jour du Conseil de gouvernement et les compte-rendus de ces conseils ? Enfin, la même question vaut pour les débats menés à Arusha puisque le ministre des Relations extérieures, Boniface Ngulinzira, y avait fait une intervention documentée sur l'avancement jugé favorable du dossier. Les parties en négociation avaient alors conclu qu'il n'y avait pas lieu de délibérer sur un dossier « réglé »...

Vu l'enjeu et la portée de cette décision, il est difficile de souscrire à la thèse de l'amnésie.