

nous guide ainsi sur un versant onirique que renforce le penchant allégorique de la langue. Écoutant des acteurs dignes, pudiques, authentiques s'expliquer, bien plus qu'il ne nous les explique, le réalisateur nous épargne tout didactisme. Il nous laisse sur un proverbe, le même qui avait ouvert le récit, suggérant que la destinée villageoise est recommencement. La mère de Lehidy s'assied sur le fauteuil Louis XVI donné jadis par Gallieni

à une vieille femme (fascinant personnage) qui trônait tout le jour sur la place et s'était gaussée du départ des hommes au maquis. Personne ne l'écoutait. Elle représente pourtant la mémoire. Le film suggère que les villageois sont projetés hors d'une existence cyclique, brutalement, dans l'histoire, sans jamais avoir les moyens de maîtriser sa rencontre.

Françoise Raison-Jourde

Cooptation politique à l'envers : les législatives de 1988 au Rwanda

LES élections législatives du 26 décembre 1988 furent les troisièmes à être organisées sous la Deuxième République, qui s'était dotée d'une constitution en 1978. L'expérience de scrutins successifs (en 1981, 1983 et 1988) permet de tenter un examen de constantes au-delà de l'analyse d'un seul exercice. A un moment où l'on constate un intérêt accru pour les fonctions que peuvent remplir les élections même dans des régimes monolithiques, il peut être utile de s'interroger sur le sens des élections législatives au Rwanda.

J'ai décrit ailleurs le contexte politique et constitutionnel général, ainsi que la procédure électorale (1) ; il n'est donc pas nécessaire d'y revenir dans le cadre de cette note. Nombre de constatations faites dans mon article de 1984 valent d'ailleurs également pour les élec-

tions de 1988. Rappelons seulement que le Rwanda est un État à parti unique, où tout Rwandais est de plein droit membre du MRND (Mouvement révolutionnaire national pour le développement). Afin de garantir un certain choix lors des élections législatives (2), la loi électorale prévoit la présentation d'un nombre de candidats égal au double du nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription électorale (qui est la préfecture).

Les résultats des élections

De prime abord, on relève un fait remarquable. Dans une préfecture, celle de Gisenyi, il s'est avéré impossible d'intéresser le nombre de candidats requis par la loi électorale : treize au lieu de quatorze candidats se sont alignés pour les sept

sièges à pourvoir. C'est un phénomène qui s'annonçait déjà lors des élections de 1983 (3). Face au prescrit très clair de la loi, on est en droit de se poser des questions sur les conséquences de pareil état de choses ; en effet, si l'entorse signalée est tolérée, on pourrait à la limite aboutir à une situation où le nombre de candidats ne dépasse pas celui des sièges à pourvoir.

Tous les ministres, sauf un (4), s'étaient portés candidat. On compte deux candidats tutsi et un candidat twa ; les 136 autres candidats appartenaient donc à l'ethnie majoritaire hutu. En outre, vingt candidats (environ 14 % du total)

étaient des femmes. Enfin, 51 candidats étaient des députés sortants.

On constate qu'il n'y a que deux préfectures (Gikongoro et Kibuye) où les candidats proposés en ordre utile ont été élus (bien que dans un ordre différent de la liste-modèle). Dans trois préfectures (Cyangugu, Ruhengeri et Kibungu), un candidat a fait le « saut » à partir d'une place « inéligible » (5). Dans les cinq autres préfectures, deux candidats ont réussi à se glisser à une place éligible. De la sorte, treize candidats (18,5 % du total) ont ainsi pu bouleverser l'ordre proposé. Par ailleurs, certains de ces

RÉSULTATS ÉLECTIONS 1988

Préfecture	Nombre de sièges	Ordre d'élection (°)
Kigali	9	1, 2, 3, 17, 7, 4, 6, 10, 5
Gitarama	9	1, 7, 3, 4, 2, 14, 5, 9, 16
Butare	9	1, 2, 3, 4, 12, 15, 7, 6, 8
Gikongoro	6	1, 4, 2, 6, 3, 5
Cyangugu	5	2, 1, 3, 4, 9
Kibuye	5	4, 1, 5, 3, 2
Gisenyi	7	1, 2, 3, 8, 7, 9, 6
Ruhengeri	8	1, 2, 3, 5, 6, 4, 8, 9
Byumba	7	1, 6, 14, 2, 3, 11, 7
Kibungu	5	1, 2, 9, 3, 5

(°) Le chiffre indique la place du candidat sur la liste ; l'ordre est celui de l'élection.

(1) Pour les généralités, voir F. Reyntjens, « La nouvelle constitution rwandaise du 20 décembre 1978 », *Penant*, 1980, pp. 117-134 ; F. Reyntjens, « La deuxième république rwandaise : évolution, bilan et perspectives », *Afrika Focus*, 1986, pp. 273-298 ; sur les élections, voir F. Reyntjens, « Les élections rwandaises du 26 décembre 1983 : considérations juridiques et politiques », *Le Mois en Afrique*, 1984, n° 223-224, pp. 18-28.

(2) Le parlement rwandais s'appelle Conseil national de développement.

(3) F. Reyntjens, *Les élections rwandaises...*, *op. cit.*, p. 21.

(4) Le lieutenant-colonel Augustin Nindiliyimana, ministre de la Jeunesse et du Mouvement associatif, s'était également en 1983 abstenu de poser sa candidature.

(5) J'appelle « inéligibles » les candidats qui ne sont pas classés sur une place qui garantirait leur élection si la liste proposée était adoptée telle quelle par la population.

sauts sont considérables : ainsi, à Kigali une candidate (de surcroît d'ethnie tutsi) classée 17^e fut élue à la quatrième place ; à Byumba, le candidat classé dernier s'arrogea la troisième place. Comparés à 1983, les bouleversements de listes ont été globalement un peu plus importants.

Sur les 51 candidats qui siégeaient déjà au CND (Conseil national de développement — nom du parlement rwandais), 42 ont été réélus (c'est-à-dire 82 % de ceux qui se présentaient pour un nouveau mandat) ; 42 sur 70 (60 %) sont donc d'anciens députés. En outre, 32 députés (environ 45 %) siégeaient déjà au CND de 1981. Pourtant, le taux de mobilité diffère considérablement d'une préfecture à l'autre : aux extrêmes, si Kibuye a toujours les mêmes députés qu'en 1981, à Gisenyi il n'en reste plus qu'un seul. On remarque en outre les cas assez frappants de deux députés (à Kigali et Kibuye) qui avaient d'abord siégé en 1981, ensuite échoué en 1983, mais qui ont réussi à revenir en 1988.

Des vingt candidats féminins, onze ont été élus (6), c'est-à-dire deux de plus qu'en 1983 ; les femmes constituent donc 15,7 % des membres du CND.

Si les deux candidats tutsi ont été élus, le candidat twa a échoué. Il faut dire qu'il était placé dernier sur la liste et qu'il a gagné cinq places à la faveur du vote. Lorsque l'on connaît le rôle traditionnel de paria marginalisé qu'occupe le Twa au Rwanda, les 46 159 voix obtenues à Gitarama par M. Mugabo portent l'espoir d'une évolution significative.

(6) Ce chiffre tient compte du fait que l'élection d'une femme à Kigali a été annulée par le Conseil d'État ; ce siège est occupé par un homme.

La composition du nouveau CND

Les quinze ministres qui avaient posé leur candidature ont tous été élus. Sauf quelques rares exceptions, ils arrivent d'ailleurs en tête de liste. A l'issue du remaniement gouvernemental du 15 janvier 1989, il reste dix députés-ministres, c'est-à-dire environ 14 % du total.

Le niveau de formation du CND est élevé : 47 députés détiennent un diplôme universitaire (67 % du total). Cela constitue une évolution considérable par rapport au Parlement de 1983 où 37 députés (environ 50 % du total) avaient fait des études supérieures. La plupart des députés ayant suivi un enseignement secondaire possèdent un diplôme de moniteur (D4) ; ceci constitue par ailleurs un minimum, puisque la loi électorale prévoit comme condition d'éligibilité que le candidat ait fait au moins quatre années d'études secondaires. Si l'on peut se féliciter du niveau élevé de formation des membres du CND, celui-ci fait évidemment planer des doutes sur la représentativité de cette assemblée dans un pays où moins de 10 % des élèves de l'école primaire ont accès au secondaire et où il n'y a qu'environ deux mille étudiants (sur une population dépassant les 7 millions) dans l'enseignement supérieur.

L'âge moyen des députés est de 42,5 ans, en augmentation par rapport à la moyenne de 39 ans du parlement de 1983. D'une part, les candidats de moins de 30 ans ont été systématiquement boudés par les électeurs ; d'autre part, le relatif succès des députés briguant une réélection a spontanément résulté en un certain vieillissement. Les trentenaires et les quadragénaires se partagent le gros des sièges, avec

« LA COOPTATION A L'ENVERS »

Numéro Gouv. 81 Élect. 81 Gouv. 82 Élect. 83 Gouv. 84 Élect. 88 Gouv. 89

1	+	+	+	+	-	-	-
2	-	-	+	+	+	+	+
3	+	+	+	+	-	-	-
4	+	+	+	+	-	-	-
5	-	-	+	-	+	-	+
6	+	+	+	+	-	+	-
7	+	+	+	+	-	-	-
8	+	+	+	+	+	+	-
9	+	+	+	+	+	+	-
10	-	-	-	-	+	+	+
11	+	+	+	+	+(a)	-	-
12	-	-	-	-	+	+	-
13	+	+	+	+	+(a)	-	-
14	-	-	-	-	+	+	+
15	-	-	-	-	+	+	+
16	+	+	+	+	+	+	-
17	+	+	+	+	+	+	-
18	-	-	-	-	+(a)	-	-
19	-	-	-	-	+	+	+
2	+	+	-	+	-	+	-

Notes : + signifie élu au CND ou nommé au gouvernement ; - signifie pas élu au CND ou nommé au gouvernement ;(a) a quitté le gouvernement avant les élections de décembre 1988.

29 députés (environ 41,5 %) pour chaque classe d'âge.

J'avais déjà en 1984 attiré l'attention sur le fait que le CND était en train de devenir un véritable « Parlement de fonctionnaires » (7). Cette caractéristique s'est encore accentuée à la suite des élections de 1988, puisqu'il ne reste plus guère que deux députés issus du secteur privé (contre six en 1983).

Je ne répéterai pas les raisons de cet état de choses et les suggestions pour y remédier que j'avais formulées en 1984. Disons seulement que la quasi-absence de députés venant du secteur privé met en cause tant la représentativité que l'indépendance du Parlement. Par

ailleurs, une plus grande présence de députés ne faisant pas partie de l'appareil étatique permettrait une certaine expression de la société civile, d'autant plus nécessaire dans un pays comme le Rwanda où l'État est omniprésent.

La cooptation à l'envers

Les élections dans un régime politique monolithique comme celui du Rwanda peuvent notamment permettre un certain renouvellement et une structuration de la classe politique périphérique. A l'issue de trois élections étalées sur sept ans, force est de constater que ce rôle n'est que très partiellement joué et qu'il l'est en outre au niveau d'une périphérie très éloignée du centre.

(7) F. Reyntjens, « Les élections rwandaises... », *op. cit.*, p. 25.

Cette constatation s'impose de façon très claire lorsqu'on examine le rôle du processus électoral pour la sélection des membres du gouvernement. En effet, comme le montrent les données qui suivent, au Rwanda on ne devient pas ministre parce qu'on est élu, mais on est élu parce qu'on est devenu ministre. Le tableau 2 retrace la carrière parlementaire de tous les ministres qui, pendant la période 1981-1989, ont soit rejoint soit quitté le gouvernement (8).

On constate que la logique du système est extrêmement claire. Première constatation : on est d'abord nommé ministre, et ensuite élu lors des élections qui suivent cette nomination à condition que l'on soit toujours membre du gouvernement (cas n^{os} 2, 10, 12, 14, 15, 19). L'exception du lieutenant-colonel A. Ndindiliyimana (cas n^o 5) n'est qu'apparente, puisque ce ministre a lui-même préféré ne pas être candidat aux législatives de 1983 et 1988. Deuxième constatation : celui qui a quitté le gouvernement n'est plus proposé comme candidat aux législatives. Cela ressort clairement des cas n^{os} 1, 3, 4, 7, 11 et 13 ; le cas n^o 18 est très frappant : M. Muganza est entré au gouvernement en janvier 1984, après les élections de décembre 1983, mais il l'a quitté avant les élections de décembre 1988 ; selon la logique du système, il n'a jamais été député. Le cas n^o 20 n'est qu'une exception apparente, puisque M. Ntahobari fut élu président du CND lorsqu'il quitta le gouver-

nement au début de 1982 ; or nous verrons que les membres du bureau du CND occupent une position analogue à celle des ministres dans le contexte qui nous intéresse ici. Une seule exception réelle pourtant : même après avoir quitté le gouvernement à l'occasion du remaniement de janvier 1984, M. Musafili (cas n^o 6) a pu poursuivre sa carrière parlementaire.

Grâce à un timing devenu de routine (élections législatives en décembre, remaniement gouvernemental en janvier-février suivants), ce mouvement du personnel politique peut se faire en douceur : en effet, avant de quitter le gouvernement, le ministre est élu au CND ce qui lui donne une sorte de préavis de cinq ans (durée du mandat parlementaire). Sauf situation exceptionnelle, les cas n^{os} 8, 9, 12, 16 et 17 savent donc dès à présent qu'ils ne seront pas présentés comme candidat aux élections législatives de 1993. En revanche, les six nouveaux ministres nommés le 15 janvier 1989 savent qu'ils entreront au Parlement, à condition évidemment qu'ils soient toujours au gouvernement en automne 1993.

Une dernière constatation cerne de plus près encore le mécanisme décrit. On observe en effet que, chacun dans sa préfecture, le ministre nouvellement nommé prend tout simplement la place de l'ancien ministre sur les listes des élections législatives. On peut ainsi identifier cinq cas. A Byumba, M. Nkurunziza (cas n^o 3) fut élu en première place en 1983 ; en 1984, il fut remplacé au gouvernement par M. Mugemana (cas n^o 10) ; aux élections de 1988, ce dernier fut élu en première place, alors que M. Nkurunziza ne fut même plus présenté comme candidat. Exactement le même scénario eut lieu à

(8) J'ai remplacé les noms des ministres par un numéro d'ordre.

Gikongoro, à Gisenyi, à Butare et à Ruhengeri.

Le mécanisme s'étend, au-delà des membres du gouvernement, aux membres du bureau du CND (10). Le parallélisme va même très loin, puisque la pratique au Rwanda veut que les députés élisent leur président, vice-président et secrétaire sur proposition du président de la République ; dans la pratique, c'est donc le chef de l'État qui désigne les membres du bureau du CND au même titre que les ministres.

Cette analyse mène à une conclusion inévitable. Si les élections peuvent servir à la cooptation et au renouvellement du personnel politique, elles ne remplissent cette fonction qu'à l'extrême périphérie. À l'intérieur de cette périphérie, c'est le chef de l'État et non l'électeur qui coopte et qui recrute. Ce phénomène est une excellente illustration du caractère bureaucratique de la vie publique au Rwanda, trait qui est encore accentué par le fait que la quasi-totalité des députés sont issus du secteur public. Les ministres n'émergent donc pas d'un recrutement à caractère politique ; au contraire, ce sont des fonction-

naires, transformés en politiciens pendant la durée de leur mandat gouvernemental, et remis à la fonction publique à l'issue de celui-ci. Dès lors, la fonction des élections comme instrument de recrutement dans des rôles politiques est subvertie. C'est ce qui m'a fait parler de « cooptation politique à l'envers ».

Au demeurant, cette situation comporte une menace considérable pour le MRND auquel le processus électoral devrait permettre de se profiler comme une force identifiable et d'établir des rapports avec la population. Cela ne saurait être que marginalement le cas dans le contexte bureaucratique décrit ici. Déjà le Mouvement se confond largement avec l'administration, et s'il ne peut jouer son rôle politique à l'occasion du moment privilégié que sont les élections, il risque la marginalisation et, au bout de la route, l'atrophie. Les difficultés que rencontrent certains responsables préfectoraux à susciter des candidatures pourraient être un signe dans cette direction.

Filip Reyntjens

(9) Mais pas, semble-t-il, comme on aurait pu le penser, aux membres du comité central du MRND.