

LA POLITIQUE D'EQUILIBRE ETHNIQUE ET REGIONALE DANS L'EMPLOI AU RWANDA

Laurien UWIZEYIMANA

(Texte paru dans Dialogue n°146, mai-juin 1990, pp.17-31)

Depuis un certain temps déjà, les autorités publiques ont décidé d'appliquer une politique d'équilibre ethnique et régionale pour distribuer les quelques places disponibles dans les principaux secteurs de l'activité nationale. Cette politique fixe des quotas proportionnels au poids démographique des différentes régions et ethnies.

Plusieurs personnes, aussi bien tutsi que hutu mais pour des raisons différentes, s'en sont plaints, certains arrivant même à la comparer à la politique d'apartheid pratiquée en Afrique du Sud.

Il serait alors intéressant de voir ce qui s'est réellement fait jusqu'à présent dans le secteur de l'emploi, à partir de statistiques établies par le Ministère de la Fonction Publique et de l'Organisation Professionnelle et qui concernent la situation de 1989, l'année précédant l'attaque d'octobre 1990. Malheureusement, ces statistiques ne présentent que des données globales sans préciser les fonctions ou les grades occupés, ce qui aurait pu être un paramètre intéressant à connaître.

1. L'équilibre régional

L'objectif visé par cette politique est d'éviter de trop grandes disparités régionales dans la fonction publique. Mais il faut signaler ici qu'elle n'a pas été systématiquement appliquée car jusqu'à la crise économique de ces dernières années et compte tenu des besoins en cadres, pratiquement tous les lauréats de l'enseignement secondaire et supérieur étaient engagés par l'administration centrale, quelles que soient leurs régions ou leurs ethnies.

En outre, à l'heure qu'il est, le poids démographique de chaque préfecture est difficile à connaître avec précision car le dernier recensement de la population remonte à 1978. Nous avons alors jugé préférable d'utiliser les résultats de ce recensement car si les chiffres absolus ont considérablement augmenté, il est peu probable que les proportions aient changé, étant donné l'inertie qui caractérise les phénomènes démographiques, malgré les différentes migrations internes.

Pour mieux mettre en évidence le poids de chaque préfecture dans la fonction publique, nous avons utilisé « l'indice de disparité » qui met en rapport le pourcentage d'agents originaires d'une préfecture dans l'administration et le % de la même préfecture dans la population totale. Ainsi donc l'indice peut être calculé par la relation suivante :

Indice I : % d'une préfecture dans la fonction publique / % de la population de la même préfecture

Avec ce type de calcul, l'équilibre est réalisé quand l'indice de disparité est égal à 1, c'est-à-dire quand le pourcentage d'une préfecture dans la Fonction publique est égal au pourcentage de la population de la même préfecture.

Tableau n°1 : Effectifs de la population rwandaise suivant la préfecture d'origine en 1978

Préfecture	Effectif	%
1. Kigali	681 598	14.23
2. Gitarama	604 481	12.62
3. Butare	594 294	12.41
4. Gikongoro	369 288	07.71
5. Cyangugu	330 476	06.90
6. Kibuye	336 236	07 .02
7. Gisenyi	467 533	09.76
8. Ruhengeri	530 820	11.08
9. Byumba	516 766	10.79
10. Kibungo	357 077	07.45
Total	4 788 569	100

Remarquons que la population de la préfecture de Kigali a été surévaluée car elle comprend aussi les citoyens de Kigali qui proviennent de tout le pays, ce qui introduit un biais dans les indices et les % utilisés. En effet, les statistiques de la fonction publique concernent les préfectures d'origine mais pour Kigali, nous avons utilisé la population totale, ville de Kigali comprise, ce qui fausse un peu les calculs.

Préfecture	Agents	Pourcentage	Indice de disparité
1. Kigali	684	9	0.63
2. Gitarama	1 101	15	1.19
3. Butare	990	14	1.13
4. Gikongoro	663	9	1.16
5. Cyangugu	495	7	1.01
6. Kibuye	565	8	1.14
7. Gisenyi	830	11	1.13
8. Ruhengeri	1 007	14	1.26
9. Byumba	567	8	0.74
10. Kibungo	388	5	0.57
Total	7 280		

Tableau n°2 : Répartition de l'effectif des agents de l'administration centrale suivant les préfectures en 1989

Le tableau n°2 montre que l'Administration centrale comptait 7 280 fonctionnaires et qu'à l'exception des préfectures de Kigali (i : 0.63), Kibungo (I : 0.67) et Byumba (I : 0.74), les disparités régionales sont faibles car l'indice est proche de 1 dans l'ensemble. Il est légèrement plus élevé dans les préfectures de Ruhengeri (I : 1.26) et Gitarama (I : 1.19).

La faible valeur de la préfecture de Kigali n'a pas à nous étonner car comme signalé plus haut, la population de cette préfecture est très surestimée car elle comprend celle de la ville, celle-ci étant issue de toutes les préfectures. Par contre, les préfectures de Kibungo et de Byumba sont réellement sous-représentées.

Les nouveaux engagés

Cependant, cet équilibre régional global dans l'administration centrale disparaît quand on considère les personnes engagées en 1989. En effet, le tableau n°3 nous montre que les

préfectures de Kigali et de Gitarama se sont taillées la part du lion avec respectivement 24.8% pour Gitarama, 21% pour Kigali, étant entendu que la part réelle de Kigali est certainement plus grande encore par suite de la surestimation de la population.

De ce fait, les indices de disparité sont élevés : Gitarama : 1.96, Kigali : 1.47. A l'opposé, les préfectures de Byumba (I : 0.44), Gikongoro (I : 0.53), Kibungo (I : 0.62) et Butare (I : 0.64) sont manifestement sous-représentées, l'équilibre n'étant réalisé qu'au niveau de Ruhengeri (I : 1.1), Cyangugu (I : 0.97) et un peu moins pour Kibuye (I : 0.94)

Préfecture	Effectif	Pourcentage	Indice de disparité
1. Kigali	490	21	1.47
2. Gitarama	476	24.8	1.96
3. Butare	186	8	0.64
4. Gikongoro	95	4.1	0.53
5. Cyangugu	156	6.7	0.97
6. Kibuye	155	6.6	0.94
7. Gisenyi	186	8	0.82
8. Ruhengeri	263	11.3	1.1
9. Byumba	111	4.8	0.44
10. Kibungo	107	4.6	0.62
Total	2 325	100	

Tableau n°3 : Effectif des personnes engagées en 1989 par préfecture

Si on accepte l'hypothèse que la plupart des demandeurs d'emploi sont surtout des jeunes lauréats frais émoulus de l'enseignement secondaire et supérieur et si on sait que la Fonction Publique n'est plus capable d'honorer toutes les demandes d'emploi, ces déséquilibres dans l'offre d'emploi sont anormaux et doivent être rapidement corrigés.

En effet, quand on compare les effectifs des demandeurs d'emploi avec ceux qui ont été engagés, on constate que l'administration centrale recrute en moyenne 42.6% des demandeurs d'emploi. Ainsi donc les préfectures de Gisenyi (24.53%) et de Cyangugu (34.4%) ont le plus petit pourcentage d'engagés par rapport aux demandeurs d'emploi. Par contre, Ruhengeri (64%) et Kibungo (61%) sont les plus favorisées. Pour Kibungo on peut comprendre, étant donné le déséquilibre global constaté précédemment mais pour Ruhengeri, l'explication est plus difficile à trouver.

Préfecture	Demandeurs d'emploi	Engagés	Pourcentage engagé
1. Kigali	1 103	490	44.42
2. Gitarama	1 207	476	39.43
3. Butare	389	186	47.81
4. Gikongoro	354	95	26.83
5. Cyangugu	453	156	34.43
6. Kibuye	370	155	41.89
7. Gisenyi	758	186	24.53
8. Ruhengeri	411	263	63.99
9. Byumba	235	111	47.23
10. Kibungo	176	107	60.79
Total	5 456	2 325	42.60

Tableau n°4 : Effectif des demandeurs d'emploi et des personnes engagées en 1989 par préfecture

Le tableau n°5 montre qu'en 1989, il y avait 5 456 demandeurs d'emploi au Rwanda. On pourrait alors se demander ce que traduit le déséquilibre constaté au niveau des demandeurs d'emploi. En effet, ce tableau montre que les préfectures de Gitarama (I : 1.75), Kigali (I : 1.42) et de Gisenyi (I : 1.42) sont surreprésentées par rapport à leur poids démographique alors que Byumba (I : 0.40), Kibungo (I : 0.44), Butare (I : 0.57) et Ruhengeri (I : 0.68) sont moins bien représentées.

Cette disparité traduit-elle un déséquilibre identique au niveau des lauréats de l'enseignement et partant au niveau des admissions à l'école secondaire ? Il serait intéressant de répondre à cette question. En tout cas, les préfectures de Ruhengeri et de Kibungo récupèrent au moins au niveau des engagements avec plus de 60% des demandeurs d'emploi engagés en 1989 comme le montre le tableau n°4.

Préfecture	Demandeurs d'emploi	Pourcentage	Indice de disparité
1. Kigali	1 103	20.2	1.42
2. Gitarama	1 207	22.1	1.75
3. Butare	389	7.1	0.57
4. Gikongoro	354	6.5	0.84
5. Cyangugu	453	8.3	1.20
6. Kibuye	370	6.8	0.97
7. Gisenyi	758	13.9	1.42
8. Ruhengeri	411	7.5	0.68
9. Byumba	235	4.3	0.40
10. Kibungo	176	3.3	0.44
Total	5 456		

Tableau n°5 : Effectif des demandeurs d'emploi en 1989

En conclusion, on peut dire que l'équilibre régional semble globalement réalisé au niveau des effectifs totaux à l'exception de quelques préfectures manifestement sous-représentées (Kibungo, Byumba) et la préfecture de Ruhengeri surreprésentée. Par contre, des disparités réelles apparaissent au niveau des engagements mais il faut reconnaître que les chiffres d'une seule année (1989) ne permettent pas des conclusions solides.

2. L'équilibre ethnique

Il n'est pas facile de connaître les proportions ethniques exactes au Rwanda. Les agresseurs ont présenté des chiffres fantaisistes allant jusqu'à 35% de Batutsi, parfois même plus. Que pourrait-on dire honnêtement à ce sujet ?

Quand le Dr Richard Kandt, le premier résident allemand au Rwanda, sillonnait le pays à la recherche de la source du Nil, il avait été frappé par le fait que, dit-il, 3% de la population avait pu dominer le pays pendant plusieurs siècles. Le Dr Kandt parlait en fait non pas de tous les Batutsi du Rwanda mais d'une petite minorité de cette ethnie qui était alors au pouvoir.

Plus tard, les Belges qui succédèrent aux Allemands estimèrent les effectifs des Batutsi à environ 14 ou 15% de la population totale. Mais les événements de 1959 provoquèrent le départ en exil de certains Batutsi qui refusèrent de reconnaître l'ordre nouveau dans lequel le pouvoir était passé à la majorité Hutu. On pense que près de 4% de la population tutsi s'exila de cette façon.

C'est pour cela que le recensement général de la population effectué en 1978 sous l'égide du F.N.U.A.P. (Fonds des Nations Unis pour les Problèmes de Population) montra que la

proportion des Batutsi était de 9.8%, contre 89.8% de Bahutu et 0.4% de Batwa. C'est cette valeur arrondie à 10% que nous avons utilisée dans nos calculs sur l'équilibre ethnique dans l'emploi, sachant que beaucoup de Tutsi se déclarent hutu pour bénéficier des avantages liés à l'appartenance à cette ethnie. Dans ces conditions, on peut supposer qu'ils peuvent se retrouver dans la catégorie « hutu ».

Ethnie ou nationalité	Effectif total	Pourcentage
1. Bahutu	4 295 275	89.7
2. Batutsi	467 587	9.77
3. Batwa	22 140	0.46
4. Naturalisés	3 567	0.07
Sous total	4 788 569	
Etrangers	41 911	0.8
Total	4 830 480	

Tableau n°6 : Effectifs de la population selon la nationalité et l'ethnie d'après le recensement de 1978

2.1.L'administration centrale

Dans les statistiques, il s'agit d'agents sous-statut dans la Fonction publique, ce qui exclut les étrangers qui, eux, sont sous-contrat. Nous n'avons pas pu, ici non plus, connaître l'appartenance ethnique des cadres de direction et nous nous sommes contentés des effectifs globaux.

D'après le Rapport annuel 1989 du Ministère de la Fonction Publique et de la Formation Professionnelle, l'effectif total des agents de l'administration centrale était de 7 280 personnes à la fin de 1989. On dénombrait alors 6 182 Bahutu, 1 100 Batutsi et 3 Batwa. Cela fait une proportion de 85 % de Bahutu et 15% de Batutsi, les Batwa étant manifestement très peu représentés. L'indice de disparité est de 0.94% pour les Bahutu et de 1.5% pour les Batutsi, ce qui veut dire que cette ethnie est surreprésentée par rapport à son poids démographique.

Dans certains ministères, cette proportion est beaucoup plus élevée comme le montre le tableau suivant qui reprend les données de quelques ministères cibles, l'indice de disparité correspondant, on s'en souvient, au pourcentage qu'il suffit de diviser par 10.

Ministères	Effectif total	Bahutu	Batutsi	Pourcentage
1. MINISANTE	2 091	1 690	400	19.1
2. MINIFIN	462	374	88	19
3. MINICOM	102	84	18	17.6
4. MINITRANSCO	520	430	90	17.3
5. MINAGRI	1 265	1 074	190	15
6. MINIJUST	172	143	29	16.8
7. MINIFOP	216	187	29	13.4
8. MININTER	712	633	78	10.9
9. MINITRAPE	360	315	44	12.2
10. MINIPLAN	149	116	29	19.4
Total	6 049	83.41	16.44	

Tableau n°7 : Répartition de l'effectif des agents de l'administration centrale suivant l'ethnie dans quelques ministères

Nous avons en outre examiné l'effectif des demandeurs d'emploi en 1989 et les emplois effectivement offerts cette année-là. Le tableau n°8 montre que les Batutsi représentent 19.3%

des demandeurs d'emploi. Cette surreprésentation découle sans doute d'un phénomène identique au niveau de l'enseignement secondaire et supérieur. Pourrait-on peut-être aussi faire intervenir le principe de reproduction cher à Bourdieu et qui affirme que les enfants des notables ont plus de chances d'accéder aux différents niveaux de l'enseignement que les autres ? Les Batutsi ayant été plus nombreux à fréquenter l'école dans le passé, le principe de reproduction expliquerait alors en partie la surreprésentation de cette ethnie. Le moins qu'on puisse dire est que cette ethnie n'est pas sous-représentée comme l'ont assuré les Inkotanyi.

Ethnie	Effectif	Pourcentage
1. Bahutu	4 240	80.3
2. Batutsi	1 022	19.3
3. Batwa	13	0.3
4. Naturalisés	4	0.1
Total	5 279	

Tableau n°8 : Demandeurs d'emploi par ethnie en 1989

Ethnie	Effectif	Pourcentage
1. Bahutu	1 985	85.4
2. Batutsi	332	14.3
3. Batwa	6	0.2
4. Naturalisés	2	0.1
Total	2 325	

Tableau n°8 : Personnes engagées en 1989 par ethnie

On constate à partir de ces données que sur 5 279 demandeurs d'emploi, 2 325 personnes ont été engagées, soit 44% et 332 Batutsi sur 1 022 (32.5%) l'ont été contre 1 985 Bahutu sur 4 240 (46.8%). En outre, à l'échelle nationale, il a fallu 2.27 demandes d'emploi pour avoir un placement mais il en a fallu 2.13 pour les Bahutu, 3.07 pour les Batutsi, 2.16 pour les Batwa et 2 pour les Naturalisés. Le taux plus élevé pour les Batutsi s'explique sans doute par la proportion plus grande de demandeurs d'emploi provenant de cette ethnie.

En conclusion, on peut affirmer que l'équilibre ethnique dans l'administration centrale n'a pas été fait aux dépens des Batutsi comme l'ont affirmé les détracteurs du Rwanda car cette ethnie reste globalement bien représentée par rapport à son poids démographique. Quelle pourrait être alors la situation dans les autres secteurs de l'économie nationale ?

2.2.L'emploi dans les petites et moyennes entreprises

Les données qui vont être présentées concernent 463 entreprises parastatales ou privées qui ont fait leurs rapports au Ministère de la Fonction Publique sur leur situation au 30/06/1990.

L'analyse montre que ces 463 entreprises employaient 23 819 travailleurs rwandais dont 20 513 Bahutu et 3 299 Batutsi, la part de ceux-ci étant 13.85%. Cela représente un indice de disparité I : 1.4, c'est-à-dire un déséquilibre en faveur des Batutsi. Ce déséquilibre demeure également quand on considère uniquement les quatre plus gros employeurs du Rwanda, en dehors de l'administration centrale. En effet, Electogaz, l'entreprise publique de distribution d'eau et d'électricité totalisait en 1990 1 065 employés nationaux dont 815 Bahutu et 249 Batutsi (23.38%) avec un indice de disparité de 2.3. Il y a ensuite Utexrwa, une entreprise de textile appartenant à des indopakistanaïsi qui emploie 800 personnes avec 613 Bahutu et 167 Batutsi, soit 20.8% (I : 2). A la Banque Commerciale du Rwanda, sur 583 travailleurs rwandais, on trouve 518 Bahutu et 63 Batutsi (10.8%) tandis qu'à la Banque Nationale du

Rwanda, on pourrait parler d'équilibre car sur 551 salariés rwandais, 496 sont des Bahutu et 54 des Batutsi (9.8%), soit I : 1.

Les entreprises parastatales pour leur part totalisent 9 234 employés rwandais dont 1 061 Batutsi, ce qui fait 11.49% (I : 1.1) : l'équilibre a été pratiquement réalisé. Mais il est moins bien réalisé quand on ne tient en compte que les douze entreprises parastatales les plus importantes, celles qui emploient plus de 200 travailleurs. En effet, sur 5 396 travailleurs, on compte 740 Batutsi, soit un indice de disparité de 1.3 en faveur des Batutsi.

Entreprises parastatales	Effectif total	Bahutu	Batutsi	% de Batutsi
1. B.G.M.	209	156	53	25.3
2. OPROVIA	357	313	41	11.48
3. MAGERWA	478	433	38	7.9
4. B.N.R.	551	496	54	9.8
5. D.R.B.	278	264	14	5
6. OCIR Thé Shagasha	341	244	97	28.4
7. ONATRACOM	641	566	79	12.3
8. Projet Crête Zaïre Nil	258	216	42	16.3
9. OCIR Café	662	627	35	5.2
10. SONARWA	302	272	31	10.2
11. ELECTROGAZ	1 065	815	249	23.38
12. ONAPO	254	245	7	2.7
Total	5 396	4 647	740	13.7

Tableau n°9 : Répartition des travailleurs des douze entreprises parastatales les plus importantes

Dans le détail, l'indice de disparité est très faible à l'ONAPO (I : 0.27), à l'OCIR Café (I : 0.52) et au DRB (I : 0.50). Il est par contre très élevé à l'OCIR thé Shagasha (I : 2.8), au BGM (I : 2.5) et à l'Electrogaz (I : 2.3).

On peut également s'intéresser aux banques et assurances, même si les données de la Banque de Kigali et de la Société Rwandaise d'Assurance (SORAS) n'ont pu être trouvées. Les Banques et Assurances, exception faite des deux entreprises signalées plus haut, emploient 1 861 travailleurs rwandais dont 1 652 Bahutu et 206 Batutsi. L'indice de disparité est de 1.1, ce qui veut dire que l'équilibre est presque réalisé à ce niveau. Seule la Caisse Hypothécaire présente un grand déséquilibre à l'avantage des Batutsi (I : 2.4) mais son importance relative est trop faible pour influencer l'ensemble. Notons que le nombre des Batwa est insignifiant et on ne l'a pas repris dans les tableaux.

Banques et Assurances	Effectif total	Bahutu	Batutsi	Pourcentage	Indice de disparité
1. BCR	583	518	63	10.8	1.1
2. BRD	107	93	14	13.1	1.3
3. BACAR	105	93	11	10.5	1
4. BNR	551	496	54	9.8	0.98
5. Caisse Hypothécaire	45	34	11	24.4	2.4
6. Banques Populaires	168	146	22	13.1	1.3
7. SONARWA	302	272	31	10.2	1
Total	1 861	1 652	206	11	1.1

Tableau n°10 : Effectif des travailleurs dans les Banques et les Assurances suivant les ethnies

Le même équilibre global est réalisé dans les entreprises privées employant plus de 80 travailleurs. En effet, 15 entreprises privées totalisaient 3 966 salariés, dont 3 459 Bahutu et 385 Batutsi, soit un indice de disparité de 0.97 Cette disparité est très forte chez Colas (I : 0.073), déséquilibre sans doute en rapport avec les zones où opérait à ce moment cette entreprise de construction (Préfecture de Ruhengeli).

On peut relever ensuite Rwantexco (I : 0.7%), Sulfo Rwanda (I : 0.78) et UTEXRWA (I : 0.83) dont le déséquilibre est moins remarquable. A l'opposé, la Deutsche Welle (I : 2.6), Murri Frères (I : 2.6) et Astaldi (I : 1.9) se caractérisent par une surreprésentation des Batutsi. Dans les autres entreprises, la disparité oscille autour de l'équilibre comme le montre le tableau n°11.

Entreprises	Effectif	Bahutu	Batutsi	% de Batutsi	Indice de disparité
1. Sulfo Rwanda	447	412	35	7.8	0.78
2. Colas	821	815	6	0.73	0.073
3. BCR	583	518	63	10.8	1.1
4. UTEXRWA	800	631	67	8.3	0.83
5. SORWAL	100	85	15	15	1.5
6. Hôtel Umubano	93	82	11	11.8	1.2
7. NAHV	134	116	18	13.4	1.3
8. Murri Frères	103	76	27	26.2	2.6
9. ABAY	114	70	30	26.3	2.6
10. EKAGLAHYCO	105	89	15	14.3	1.4
11. ASTALDI	142	114	28	19.7	1.9
12. Deutsche Welle	89	64	25	28	2.8
13. RWANTEXCO	171	159	12	7	0.7
14. Briqueterie Ruliba	148	128	18	12.1	1.2
15. Rwandex Chilington	116	100	15	12.9	1.3
Total	3 966	3 459	385	9.7	0.97

Tableau n°11 : Répartition des salariés du secteur privé par ethnie

CONCLUSION

Les considérations qui précèdent prouvent en suffisance qu'il n'est pas facile d'effectuer une politique d'équilibre tant ethnique que régional, l'opération étant surtout compliquée, comme dans toutes les opérations de ce type, par la situation de déséquilibre de départ. En tout cas, le moins que l'on puisse dire, c'est qu'aucune région, aucune ethnie ne sont systématiquement exclues de la vie nationale, du moins au niveau de l'emploi, comme l'ont affirmé les Inkotanyi. Le Rwanda ne pratique aucune forme de ségrégation pouvant justifier une agression, si on accepte le fait que le pays doit partager équitablement le peu dont il dispose. Nous pensons l'avoir montré.

Il est vrai que cette politique d'équilibre ethnique et régionale découle de la situation de sous-développement dans laquelle se débat le Rwanda. Elle serait à priori négative et condamnable mais elle constitue la moins mauvaise solution pour :

« partager le peu de privilèges convoités par tous mais accessibles à une infime minorité. Elle peut se justifier pour une période donnée, mais elle ne saurait être érigée à perpétuité. Avec la démocratie et le développement, elle disparaît inévitablement. Dans des pays à sous-groupes disproportionnés comme le Rwanda, les dosages devraient protéger les minorités » (Emmanuel Ntezimana, 1990)

Bibliographie sommaire

Bourdieu, P. et al. (1964).- Les Héritiers.- Paris, Minuit

Idem, (1970).- La reproduction, éléments pour une théorie du système d'enseignement.- Paris, Minuit, 279 p.

Kandt, R. (1921).- Caput Nili. Un voyage sentimental jusqu'aux sources du Nil.- Berlin, D.Reimer, XXIV, 513 p.

MINIFOPE (1990).- Rapport annuel 1989.- Kigali, 284 p.

MINIFOPE (1990).- Situation de 463 entreprises au 30/6/1990, Kigali, (liste manuscrite)

Ntezimana, E. (1990).- Rapport de mission (texte dactylographié)