

# Claroscuro N° 22 (Vol. 1) - 2023

Revista del Centro de Estudios sobre Diversidad Cultural

Facultad de Humanidades y Artes

Universidad Nacional de Rosario

Rosario – Argentina

E-mail: [claroscuro.cedcu@gmail.com](mailto:claroscuro.cedcu@gmail.com)

---

Título: Panser et repenser le développement politique en Afrique : les angles morts du régime politique rwandais, sous P. Kagamé

Title: Dressing Up and Rethinking Political Development in Africa: The Blind Spots of the Rwandan Political Regime under P. Kagame

Autor(es): Charlie Mballa

Fuente: Claroscuro, Año 22, N° 22 (Vol. 1) - Julio 2023, pp.1-41.

DOI: 10.35305/cl.vi22.122

Publicado en: <https://claroscuro.unr.edu.ar/>

---



Claroscuro cuenta con una licencia

Creative Commons de Atribución

No Comercial Compartir igual

ISSN 2314-0542 (en línea)

Más info:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

Los autores retienen sus derechos de usar su trabajo para propósitos educacionales, públicos o privados.



Universidad  
Nacional  
de Rosario

# Panser et repenser le développement politique en Afrique : les angles morts du régime politique rwandais, sous P. Kagamé

*Charlie Mballa\**

## Resumen

Si la economía de mercado y la democracia liberal son las condiciones previas para el desarrollo (Camdessus 1991), ¿por qué algunos países son más pobres que antes de embarcarse en procesos de transición democrática? Basándose en algunos de los trabajos de los teóricos de la democracia y el "desarrollismo", entre ellos S. Lipset, el artículo se pregunta por qué algunos países son más pobres que antes de embarcarse en procesos de transición democrática. Cuestiona la capacidad de los criterios de democracia tradicionalmente utilizados para dar cuenta, intelectual y empíricamente, del cambio social y político. Al poner a prueba los criterios de clasificación y la metodología de ciertos índices de democracia, explora la pertinencia heurística e incluso metodológica del concepto de legitimidad, un punto ciego en la literatura sobre el desarrollo político en el África subsahariana. El artículo se sitúa en la intersección del análisis normativo (dinámicas de legitimidad y autoridad justas vistas desde la perspectiva de lo aceptado) y el análisis positivo de la democracia en un contexto de transición. En particular, examina la mejor manera de medir los efectos y las repercusiones del ejercicio del poder, al tiempo que se centra en los valores y las normas que deben prevalecer en la evaluación de las transformaciones estructurales en África y las condiciones que deben tenerse en cuenta en la selección de los países

---

\*University of Alberta, Canada.

E-mail: mballa@ualberta.ca

Recibido: 02/03/2023, Aceptado: 15/06/2023

considerados “políticamente afines”.

**Palabras clave:** autoritarismo;; cambio social; democracia en África; desarrollo político; Legitimidad política.

**Dressing up and rethinking political development in Africa: the blind spots of the Rwandan political regime under P. Kagame.**

### Abstract

If the market economy and liberal democracy are the preconditions for development (Camdessus 1991), why are some countries poorer than before they embarked on democratic transition processes? Based on some of the work of theorists of democracy and “developmentalism”, including S. Lipset, the article questions the capacity of traditionally used criteria of democracy to account, intellectually and empirically, for social and political change. By testing the classification criteria and methodology of certain democracy indices, it explores the heuristic and even methodological relevance of the concept of legitimacy, a blind spot in the literature on political development in Sub-Saharan Africa. The article is situated at the intersection of normative analysis (dynamics of legitimacy and just authority viewed from the point of view of what is accepted) and positive analysis of democracy in a transition context. Specifically, it examines how best to measure the effects and impacts of power, while also looking at the values and norms that should prevail in assessing structural transformations in Africa and the conditions that should be taken into account in selecting countries deemed “politically like-minded.”

**Key-words:** authoritarianism; democracy in Africa; political development; political legitimacy; social change

## Introduction

Si l'économie de marché et la démocratie libérale sont les conditions préalables au développement (Camdessus 1991), pourquoi certains pays en Afrique sont plus pauvres qu'avant leur engagement dans les processus de transition démocratique? Cette interrogation soulève toute une réflexion sur la démocratie dans ses conceptions et sa diffusion dans le monde comme forme d'organisation du pouvoir et de régulation du vivre-ensemble collectif. Très souvent, les analyses les plus répandues sur la démocratie tendent à se limiter à l'évaluation de l'état de santé et le degré de maturation démocratiques (d'où le recours à l'expression “transition démocratique”),

comme si le consensus sur ce que ce concept et son contenu renvoient était définitivement acquis. Un examen du classement des pays d'après les indices de démocratie semble confirmer cette réalité. Tout porte à croire que les débats récurrents sur la crise de la démocratie, héritage que l'humanité semble avoir reçu de la modernité, sont le principal enjeu épistémique et paradigmatique de notre temps. Dans l'article, nous nous proposons d'examiner le cas rwandais, dont le classement dans la plupart des indices est assez révélateur, dans le but de questionner particulièrement la capacité des critères de démocratie traditionnellement utilisés, à rendre compte intellectuellement et empiriquement du changement social en Afrique. Nous questionnons également les arguments tendant à brouiller les frontières entre la démocratie et la légitimité, qui laisseraient croire que le lien entre la légitimité et la démocratie allait intrinsèquement de soi.

Le choix du Rwanda est une option méthodologique. À la suite de O'Donnell (1973), nous sommes d'avis qu'il y a une grande différence entre la comparaison de plusieurs cas nationaux et une analyse diachronique d'un cas national. L'article aborde, certes en survol, la question de la réforme de l'État au Rwanda et ses impacts sur la gouvernance démocratique, la représentation et la responsabilité politiques, ainsi que l'organisation de la société civile, question essentielle pour la réactualisation d'une théorie développementaliste qui se veut libérée du carcan « moderniste » ou « néo-moderniste » (Hagopian 2000). L'article ambitionne de reconsidérer le rôle de l'État dans le développement, au moment où les thèses faisant état du recul de l'État, du retrait de l'État, de l'impuissance de l'État semblent fleurir dans la littérature politique des dernières décennies. Malgré les critiques qu'a subies le « développementalisme » (sur lesquels nous reviendrons plus loin), nous avons choisi le détour par le développement politique non par volonté de le ressusciter comme champ heuristique, mais parce que le rapport entre les aspects politiques et les aspects économiques est une des caractéristiques fortes du phénomène démocratique de notre ère. Les orientations récentes de certains chercheurs semblent en effet donner une nouvelle pertinence à l'étude du lien entre le développement politique et le développement économique, et même en arrive à relancer le paradigme de la modernisation (Hagopian 2000). En utilisant l'expression, nous reprendrons la distinction faite entre développement politique comme domaine d'étude et développement politique comme objet d'étude (Badie, Hagopian) : soit la croissance (ou la diminution) de la capacité des sociétés à s'organiser en vue d'une action politique et la capacité desdites sociétés à se gouverner, ce qui veut dire à institutionaliser l'État. Un détour par le

régime de P. Kagamé est le prisme par lequel nous (re)situerons la pertinence heuristique voire méthodologique du concept de légitimité, dans son rapport à la démocratie (Buchanan 2002), angle mort de la littérature consacrée au développement politique en Afrique. L'article se situe au croisement de l'analyse normative (dynamiques de légitimité et donc d'autorité juste, regardées du point de vue de ce qui est acceptée) et de l'analyse positive de la démocratie en contexte de transition. Examinant le rapport entre la démocratie et le développement (politique et économique), l'article met à l'épreuve les critères de classification des pays et leur pertinence évaluative du changement social.

Trois parties essentielles structurent le texte. La première partie rappelle le débat autour des deux paradigmes de la démocratie et du développement vus comme une variable (in)dépendante l'un par rapport à l'autre. La deuxième partie porte sur des réflexions autour du rapport entre la démocratie et la légitimité politique et leur lien avec le changement social en Afrique. L'article aborde dans la troisième partie les paradoxes soulevés par le régime du président Paul Kagamé, à partir de cette réflexion sur la théorie démocratique en rapport avec l'analyse développementaliste.

## 1 Démocratie et développement : un débat paradigmatique

La crise de l'État a longtemps occupé l'attention des chercheurs en science politique nourrissant des débats enrichissants et des publications savantes sur la réforme de l'État. Ces débats ont fait une place de choix à la question de la stabilité de la démocratie, laquelle repose sur l'efficacité de l'État et la légitimité du pouvoir. Il reste qu'aujourd'hui, on n'a pas fini de se demander si dans cette quête de stabilité de l'État, les réformes politiques priment sur les réformes économiques ou plutôt l'inverse, en supposant qu'il faille déterminer une variable indépendante. Nous allons essayer de résumer ce débat en recourant à deux paradigmes : celui du développement et celui de la démocratie.

## 1.1 Les paradigmes du développement et de la démocratie

### Le paradigme du développement : la démocratie dérivée

Pour certains (Przeworski et Limongi 1993), les réformes politiques ne sauraient passer avant les réformes économiques, puisque le développement trace la voie à la démocratie. Retour à Aristote d'après lequel l'engagement dans la voie de la démocratie est déterminé par le niveau de développement. S'interrogeant sur l'hypothèse d'une influence du développement sur la démocratie, Seymour Lipset (1960 ; 1959), pour sa part, impose le paradigme du développement dans un débat qui sera très animé des années 1980, et qui remonte aux années 1950-1960, au moment où les sciences sociales américaines faisaient de la théorie de la modernisation un paradigme dominant (Fukuyama 2018 : 19-26). En faisant du développement une variable indépendante, Lipset répand la « bonne nouvelle » d'Aristote, en formulant l'idée que la démocratie doit être préparée par un ensemble de conditions qui tournent autour du concept de développement. Certains auteurs (Ben Romdhane 2007) ont démontré qu'un certain nombre de pays africains ou afro descendants, latino-américains, asiatiques (bref ce qui serait le Sud global aujourd'hui) avaient entamé leur processus démocratique alors que leur revenu par habitant était sinon faible du moins moyen, soit entre 600\$ (Mali) à 3750\$ (Namibie), renforçant ainsi les doutes sur le paradigme du développement et sur l'efficacité de l'analogie entre modernisation et développement dans son rapport à la démocratie. Si modernisation rime avec soit niveau élevé de revenu par habitant, soit niveau d'éducation, alors l'argument que la démocratie est la condition sine qua none pour le développement ne tient pas la route, puisque « plus de 150 ans d'histoire » ont démontré qu'il n'y avait aucune tendance à ce que les pays deviennent plus démocratiques à mesure qu'ils se sont plus "modernisés" (Acemoglu et Robinson 2018 ; Acemoglu, Johnson, Robinson et Yared 2008 ; Acemoglu, Johnson, Robinson et Yared 2005).

Certes, la démocratie est-elle plus répandue dans les pays disposant d'un revenu par habitant élevé. Certes aussi le renversement des dictatures, notamment dans certains pays africains, a -t-elle poussé à faire des liens entre les changements socioéconomiques et les aspirations à une démocratie de type occidentale, aspirations nourries en partie ou soutenues par les flux de toute nature, provoqués par les transformations technologiques (Hagopian 2000). L'exemple des pays latino-américains démontrent, toutefois, que

la prospérité économique ne garantit pas contre une décadence ou un effondrement de la démocratie. Les cas récents des États-Unis (avec la fin de mandat du Président D. Trump) ou du Royaume-Uni<sup>1</sup> (en situation d'instabilité politique) démontrent que les pays riches ne sont pas prémunis contre les risques de régression démocratique voire de « sous-développement politique. »

Défaisant l'idée que le développement économique conduirait au développement politique et à une démocratie stable, Huntington a démontré plutôt que la modernisation socio-économique pouvait conduire à une augmentation des demandes, qui à leur tour pouvaient déstabiliser les systèmes politiques et provoquer la rupture de l'ordre politique. Les coups d'État militaires en Afrique et en Amérique latine et l'incapacité des régimes d'Asie de l'Est et du Moyen-Orient à évoluer vers des démocraties stables sont pour Huntington (1968) la démonstration que la modernisation était tout aussi susceptible de conduire à la décadence qu'au développement politiques. Nul doute que les systèmes politiques sont susceptibles de s'effondrer lorsque les institutions politiques sont faibles et dépourvues de capacité à traiter les demandes sociales croissantes et à assurer la mobilisation politique. C'est dire trajectoire et les dynamiques transformatrices avec le développement ou la démocratie comme point de départ doivent être observées avec prudence. Pour cette raison, l'hypothèse de la démocratie comme variable indépendante mérite une attention.

### **Le paradigme de la démocratie : le développement dérivé**

Si l'on en croit les instances onusiennes, notamment le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), il ne fait aucun doute que le développement (humain) croît avec les libertés, ces dernières étant pratiquement la base de celui-là. La conception traditionnelle du PNUD se résume ci-après :

- les régimes démocratiques « réussissent nettement mieux à répondre aux priorités sociales, surtout lors des crises ou des mutations qui affectent avant tous les individus pauvres. » (PNUD 2002 : v) ;

---

1. À la décharge des « modernistes », la situation du Royaume-Uni semble pouvoir justifier, même en partie, la Maxime de Lipset (Lipset 1960 : 69-105) : plus une nation est en bonne santé (économique), plus elle a de chances de maintenir la démocratie". L'Hypothèse que l'instabilité économique peut créer l'instabilité politique reste ainsi une piste heuristique pertinente de nos jours.

- la participation démocratique est « un instrument clé du développement » : la démocratie est non seulement un synonyme de liberté, mais aussi ce qui conduit la croissance économique et améliore le bien-être de tous (PNUD 1991) ;
- l'autoritarisme et le développement seraient incompatibles : les pratiques autoritaires (modification de la constitution par les dirigeants, entraves au pouvoir législatif et au pouvoir judiciaire « déjà faible » ou manipulation ouverte des scrutins) de certaines démocraties (jeunes et mêmes anciennes) ont « des effets dévastateurs sur le développement humain » (PNUD 2002).

Partant d'une analogie entre démocratie et gouvernance, Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton (1999) démontrent que la gouvernance inciterait à une meilleure performance économique, lorsque sont prises en compte, les libertés civiles, les droits politiques, la liberté et l'indépendance de la presse, la responsabilité des dirigeants, l'état de droit, la transparence<sup>2</sup>. Plus nuancé que Kaufmann et ses collègues et plus réservé que les chercheurs de l'ONU dans les travaux évoqués, Dani Rodrick (1997) formule l'hypothèse que les démocraties seraient plus résilientes que les autoritarismes, hypothèse basée, non seulement sur un argument relié à une meilleure gestion des conflits sociaux et aux mécanismes de participation, Mais aussi sur l'idée que la démocratie serait plus favorable au travail et, donc, aux conditions propices au développement.

Les recherches ont pourtant permis de réfuter et de mettre en question l'hypothèse d'une démocratie vertueuse économiquement parlant. Qu'il en soit de Larry Sirovy et Alex Inkeles (1990) ou d'Adam Przeworski et Fernando Limongi (1993), le mariage entre démocratie et croissance économique est un mariage forcé. Les résultats des travaux de ces chercheurs en concluent à une absence de preuve ne permettant ni d'affirmer le caractère économiquement vertueux des démocraties ni de soutenir que l'autoritarisme engendre la croissance.

## 1.2 Démocratie, développement et l'analyse développementaliste : un débat en balancier

Pour l'historique et l'évolution détaillée du développement politique, nous rappelons les travaux inédits en milieu francophone de Bertrand Badie (Badie 1994), certes datés, mais aucunement démodés ou encore les analyses

---

2. Cité par Sandretto 2016.

de Frances Hagopian (2000). Les lignes qui suivent se limitent à résumer les raisons du rejet d'une perspective pourtant populaire dans les années 1950-1960 et que certains souhaitent de tous leurs vœux renaître de ses cendres...

### 1.2.1 De la crise au rejet

L'un des griefs contre la théorie développementaliste est son association à un paradigme controversé et au concept de modernisation qui en a émergé (Hagopian 2000). Comme le démontrent l'économiste turco-américain Daron Acemoğlu et sa collègue britannique Joan Robinson (Acemoğlu et Robinson 2018) une telle association (plus économique<sup>3</sup> et davantage associée aux pays sortant de la colonisation) n'a pas été corroborée par une analyse de type empirique. Dans une étude récente, Daron Acemoğlu et ses collègues signent un article sans équivoque, cependant : « Democracy Does Cause Growth » (Acemoğlu et al. 2019). Rappelant les travaux pionniers de O'Donnell (1973) sur l'autoritarisme bureaucratique et de bien d'autres chercheurs (Barrington Moore, Edgar Morin), ils reviennent sur les failles de la théorie de la modernisation. Ainsi, cette dernière a-t-elle laissé croire qu'il existait une seule voie vers le monde moderne, alors qu'il a été démontré qu'il en existait plusieurs, autant démocratiques que fascistes ou communistes (Moore 1966). De même, la théorie sous-estime les caractéristiques qui agissent simultanément sur la modernisation et sur la démocratie (Acemoğlu et al. 2009). À cette critique, s'ajoute le fait que le paradigme de la modernisation est manichéen, en ceci qu'il oppose le moderne au traditionnel, opposition critiquée par un certain nombre de chercheurs latino-américains, pour qui cette conception du développement politique renvoie à la « théorie de la dépendance » (Dos Santo 1970 ; Valenzuela et Valenzuela 1978).

Les dangers du « modernisme » se conjuguent avec ceux de l'universalisme, lequel se traduirait par l'idée que tous les systèmes politiques rempliraient les mêmes fonctions, du fait que ces derniers s'insèrent tous dans des structures politiques. C'est ce qui a donné lieu à l'analyse « structuro-fonctionnaliste » des phénomènes politiques, sur les traces d'Émile Durkheim. On n'est pas loin d'une interprétation du développement politique, critiquée par Coleman (1971) en ceci qu'elle ignore l'énorme diversité des modèles institutionnels, ou qu'elle prétend que les deux

---

3. Inspirée de Max Weber, ce concept suppose que les progrès économiques entraînent les transformations politiques, par irradiation du système politique.

pôles de la tradition et de la modernité obéiraient à des dynamiques irréversibles et prévisibles. Jugé téléologique, Coleman en conclut au "parti pris normatif ethnocentrique et occidental" du développement politique. Lijphart (1977 : 21) s'inscrit dans cette posture critique, pour qui l'analyse développementaliste a exagéré le degré d'homogénéité de l'État démocratique occidental. Bien que remis en cause parce qu'ayant échoué à s'ériger en « théorie unique et cohérente du changement politique » (Badie 1994), le développement politique n'en reste pas moins un concept marquant de la science politique, nourrissant un débat encore inachevé sur le rapport entre démocratie et développement.

### 1.2.2 Du regain d'intérêt à la réhabilitation

Comme le démontre Frances Hagopian, le développement politique s'est réimposé dans l'actualité de la politique comparée trente ans après son apothéose, grâce au phénomène des transitions politiques (Hagopian 2000 : 899), caractéristiques des années 1990, dans le cas de l'Afrique. Certaines contributions majeures de ces années (Huntington, Przeworski et Limongi, etc.), ont ravivé le débat sur les véritables facteurs explicatifs (déterminants ou probabilistes) du changement politique. D'un côté la piste dominante explore les facteurs économiques comme variable indépendante (Huntington 1991 : 63). Si pour ce dernier le niveau de revenu prédisposerait au niveau de démocratisation ou de libéralisation, tout en admettant en même temps que le lien entre la croissance économique, les changements religieux et la démocratie sont à prendre au sérieux ; D. Acemoğlu et ses collègues font, pour leur part, de la démocratie la variable indépendante (Acemoğlu et al. 2014 et 2019). C'est dire que le vent de révisionnisme qui a soufflé, avec les travaux de certains auteurs comme Przeworski et Limongi (1997 : 165), sur la théorie de la modernisation, n'est pas prêt à se calmer. Autant les preuves restent à faire pour confirmer que la modernisation socio-économique favoriserait l'établissement de régimes démocratiques, autant les arguments que les chances sont fortes qu'une démocratie puisse survivre dans le cas d'un pays « aisé » (Przeworski et Limongi 1997) sont à prendre au sérieux.

Plus qu'un simple examen du rapport de causalité, l'utilité du développement politique réside dans la perception que nous en avons et surtout dans notre capacité à en faire deux composantes essentielles du bien-être des sociétés et de peuples. Pour les chercheurs investis dans la mise à jour de « l'analyse développementaliste », l'avenir de cette dernière,

auquel ils croient<sup>4</sup>, repose sur l'exigence d'une grande prudence, en réfutant l'idée que le développement politique implique forcément « un progrès vers un ensemble particulier d'objectifs » (Hagopian 2000 : 902). En guise de rappel des leçons apprises de l'histoire du développement politique, on peut lire en effet :

Four decades of political development literature should have persuaded us, for once and for all, that political society is lumpy, uneven, and yes, contradictory, with parts of political systems developing at different rates and in different directions. Today, not only are countries not on the path toward a single type of democracy but an amazing plurality of forms of vibrant and ailing democracies are emerging again around the globe. (Hagopian 2000 : 902).

Comme on peut s'en apercevoir, en recourant au concept de développement politique, on est appelé à jeter un regard nouveau tant sur la démocratie que sur le développement, sous peine de tomber dans la pensée unique...

## **2 Légitimité politique et changement social en Afrique : regard critique sur la pensée unique paradigmatique**

Pour sortir du caractère réducteur des évaluations « populaires », parce que plus influentes, du changement observé dans certains pays africains, notamment au Rwanda, il convient de rappeler comment il est trompeur et déroutant de juger de l'état de la démocratie sans sortir de l'analyse centrée sur un seul paradigme. À cet effet, il est important de resituer la fonction du pouvoir politique dans une société, de revisiter la base téléologique de la classification des démocraties et d'explorer quel rapport la démocratie entretient avec la légitimité et comment ce rapport peut faire évoluer notre regard sur le changement politique en contexte de transition.

---

4. "Recent and innovative studies of state economic policy making, politics, and culture suggest that the most exciting time for political development may lie ahead of and not behind us.", peut-on lire de Frances Hagopian (2000 : 906).

## 2.1 La pensée unique démocratique et ses effets pervers

La première critique que nous formulons porte sur l'hypothèse d'une démocratie vertueuse, qu'il faut tester. Pendant longtemps, la démocratie a été associée, depuis la vision d'E. Kant et de bien d'autres, à la stabilité, la paix, la sécurité, voire à la « civilisation ». Si des exemples et des raisons existent pour préférer la démocratie à la dictature, il convient, toutefois, de ne pas tomber dans le fétichisme de la démocratie.

### L'idée trompeuse d'un « spontané démocratique »

L'idée défendue ici est double. D'une part, que ce soient les modèles de décolonisation, d'indépendance ou de mimétisme institutionnel, il n'existe pas de démocratie par contagion... La démocratie ne se faxe pas ! Elle ne s'importe pas ! Elle ne se commande pas, contrairement à ce que les institutions de Bretton Woods et autres bailleurs de fonds souvent bien intentionnés ont pendant longtemps laissé croire aux pays en développement. D'autre part, nous rejoignons les courants de pensée qui réfutent l'idée de la linéarité démocratique. Les processus démocratiques ne sont pas unidirectionnels. Non seulement certains pays sous régimes démocratiques peuvent-ils tomber dans l'autoritarisme, mais aussi existerait-il des mouvements de balancier entre démocratie et autoritarisme, tout étant question de l'interprétation qu'un dirigeant qui arrive au pouvoir fait de son régime. En fonction du sens de l'interprétation du titulaire du pouvoir politique, l'alternance au pouvoir est susceptible de devenir une source d'incertitude quant à la continuité et à l'acquis démocratiques. L'assaut du Capitole de janvier 2021 aux États-Unis en est une illustration. Comme le dit Sandretto (2016), rappelant les travaux de Przeworski et Limongi, « la démocratie n'est pas binaire » et, dirions-nous, la théorie du chemin de fer, avec à la tête une locomotive démocratique et une série de wagons autoritaristes, ne s'applique pas ici.

Il n'existe donc pas de régime totalement démocratique, comme il n'existe pas de régime totalement autoritaire. Certains régimes politiques, même considérés comme les plus démocratiques peuvent par moment se permettre des élans d'autoritarisme, lorsque l'exercice du pouvoir et de l'autorité le justifie et que le bien commun le commande. Bien plus, il faut considérer les catégories de pays de la zone grise, justifiant l'appellation de « quasi-démocraties » ou de « semi-démocraties » ou encore de « démocraties

illibérales” (Zakaria 2003). Epstein et ses collègues (Epstein et al. 2015) ont établi trois catégories de régimes (Zakaria 2003) : (a) autocraties, (b) démocraties partielles et (c) démocraties. Cette typologie donne lieu à des transitions dynamiques étalées sur six “types de transition”, illustrées par la figure 1 ci-après et permettant d’affirmer que toutes les démocraties peuvent se trouver en transition.

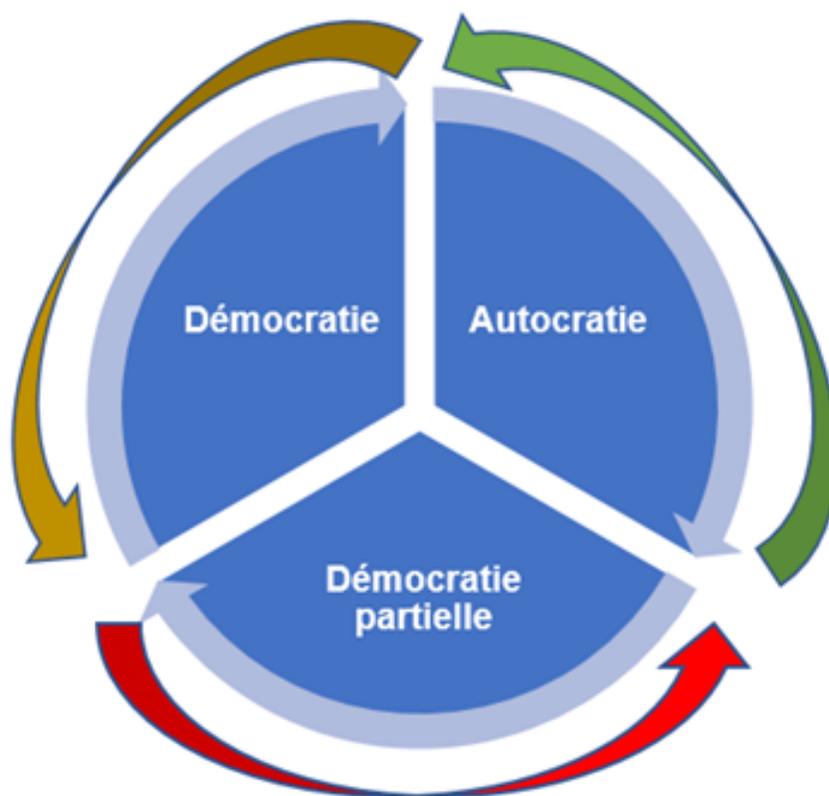


FIGURE 1 – Les types de transition démocratique

### **Illusion de la stabilité et de la sécurité démocratiques**

On a attribué à la démocratie la capacité à prémunir la société contre les insécurités. Abordant la question de l’insécurité alimentaire, Amartya Sen (2001 : 12-34) fait remarquer que ce n’est pas un hasard, si les pays comme le Soudan, l’Éthiopie, la Somalie, pour ce qui est de l’Afrique, ont

connu des périodes successives de grandes famines. C'est, d'après lui, parce qu'elles étaient des dictatures, dans le même lot que la Corée du Nord, la Chine (1958-1961) ou l'Inde (1943) ou encore l'Union soviétique des années 1930. Bien qu'il s'agisse là d'un constat ou d'un lien empirique, cette coïncidence ne vaut pas une explication causale. Car, les crises alimentaires des dernières années ont révélé que l'augmentation de l'insécurité alimentaire peut résulter des conflits (le cas du conflit russo-ukrainien le prouve bien), les phénomènes météorologiques extrêmes, les chocs économiques (PAM 2022). C'est dire toute l'importance de prendre garde à ne pas attribuer l'expansion de l'insécurité et l'instabilité aux seuls régimes autoritaires. Nul ne peut garantir que le caractère « *realpolitik* » des démocraties qui oblige les titulaires des mandats à faire des calculs « court-termistes », du fait des alternances, des logiques électoralistes y reliées, n'a pas un effet déstabilisateur. La littérature sur l'impact de certains modes de scrutin sur la stabilité des systèmes politiques est abondante, si l'on considère seulement l'effet de la proportionnelle sur le fonctionnement de certaines démocraties dans le monde.

On le voit, il y a un danger à prêter à la démocratie toutes les intentions bienfaisantes, qui plus est, lorsque l'on fait d'elle un synonyme de modernisation.

## 2.2 La pensée unique modernisatrice et ses limites

Les partisans de cette ligne de pensée croient que la démocratie suit le développement (Lipset 1960; Huntington 1968). Par développement, Lipset entend cinq composantes, qui sont en fait ses critères de mesure du développement : 1) rôle de l'éducation; 2) revenus élevés et sécurité matérielle; 3) existence d'une classe moyenne politiquement agissante; 4) bureaucratie efficace et impartiale; 5) des corps intermédiaires agissant comme contrepouvoirs. S. Huntington regroupe cela en termes de croissance économique. Pour l'auteur de *Political Order in Changing Societies*, il n'existe pas de démocratie sans une croissance économique (dirigée par une autocratie). Quant à la démocratie, elle se caractérise, d'après Lipset, essentiellement par : (i) l'alternance régulière au pouvoir, via la compétition politique et (ii) la participation politique, y compris les processus décisionnels inclusifs. On n'est pas loin de la corrélation que les auteurs comme Fukuyama (2018) font entre niveau de revenus et participation politique. Lorsque la participation politique rapide se conjugue avec une augmentation de la mobilisation, on est alors en droit de parler de

modernisation, à laquelle ne se réduit pas le développement politique, dans la perspective de S. Huntington, puisqu'il faut inclure la force des institutions ainsi que la stabilité de ces dernières (1965).

Malgré la popularité et le caractère pionnier des travaux de S. Lipset sur le développement politique, la théorie de la modernisation a été contestée (Przeworski et Limongi 1997) et ses critiques elles-mêmes critiquées à leur tour<sup>5</sup>. Par ailleurs, la caractérisation de S. Lipset des deux variables de la théorie de la modernisation ne rend pas suffisamment compte de l'idée de progrès dans les sociétés. Si son évaluation et sa mesure ne font l'objet d'aucun consensus, ni académique ni politique, certains traits saillants de la démocratie, en tant qu'elle découle du développement, n'ont pas empêché le phénomène résumé sous le concept de crise de la modernité. Tantôt perçue comme un chemin, tantôt comme une destination, la modernité a souvent été associée à des idées de liberté, d'autonomisation, donc de progrès, d'après les philosophes. Cette modernité est en train d'être démenti par l'épreuve du temps. Ainsi, pour Frédéric Guillaud, 'la modernité n'est pas en crise, elle est une crise' (Guillaud 2005). Malgré les apparences, elle est à l'origine de 'la destruction des solidarités traditionnelles, de corruptions nouvelles, de l'accroissement des inégalités' dans le monde et en Afrique plus particulièrement (Morin 2000). La présenter donc comme le sens de l'histoire ou une 'Loi irrésistible de l'histoire humaine', comme le dirait Edgar Morin (2000) serait comme vouloir répandre un mal comme on propagerait un virus, si le passage obligé vers la nécessaire métamorphose de nos systèmes de penser le progrès (Morin 2000) arrive à échouer. D'où un effort nécessaire à la prudence, lorsqu'il est question de considérer le classement des pays entre les plus démocratiques et les plus autocratiques.

### **2.3 Le marché indiciel et le fétichisme de la démocratie**

Les instruments de mesure de l'état de la démocratie tant dans les pays occidentaux que dans les autres pays du monde, souvent dits en développement, sont légion. Les indices de démocratie se multiplient au fur et à mesure que la démocratie elle-même se transforme, progresse ou régresse. Pour les besoins du présent texte, nous allons nous borner à examiner quatre instruments de mesure et de classification de la démocratie, parmi les plus

---

5. Pour un résumé des critiques des critiques, voir le résumé qu'en fait Mahmoud Ben Romdhane (2007 : 427-455).

réputés et utilisés. Il s'agit de : *Democracy Index de Economist Intelligence Unit* (EIU); *Global Freedom Status* de la Freedom House; *Varieties of Democracy* (V-Dem) de V-Dem Institute; *Global State of Democracy Indices* de l'International Institute for Democracy and *Electoral Assistance* (IDEA).

Une analyse synthétique de ces indices de démocratie permet de tirer les leçons suivantes :

- pour comprendre la démocratie dans les États, il convient de tenir compte de divers instruments d'évaluation et ne pas se fier à une seule, car chaque indice utilise ses propres méthodes d'évaluation et de classification et il serait trompeur de se limiter à un seul indice ;
- les méthodes classificatoires de la démocratie utilisées ne servent pas suffisamment les intérêts de la démocratie elle-même, puisqu'elles ne semblent pas destinées au commun des mortels, de par leur hétérogénéité, leur nombre (pouvant aller jusqu'à 60 indicateurs utilisés, bien que souvent regroupés, comme dans le cas de Democracy Index), toutes choses qui rendent leur compréhension et leur utilisation complexes, pour le citoyen ordinaire ;
- les classifications opérées par un instrument peuvent varier de celles auxquelles aboutissent un autre à propos du même système ou du même régime politique. Le tableau 1<sup>6</sup> suivant est une illustration de cette réalité dans le cas particulier de l'Afrique.

Les pays comparés dans le tableau ont été choisis sur la base de leur bonne réputation et leur classement par les indices parmi les pays les plus performants en Afrique, démocratiquement parlant et auxquels le Rwanda a été ajouté à des fins d'analyse comparative. Le tableau permet de distinguer en général les systèmes politiques en types de régimes, soit entre :

- démocraties à part entière, régimes hybrides, démocraties imparfaites et régimes autoritaires (voir les 60 indicateurs de Democracy Index) ;
- sociétés libres, partiellement libres et non libres (voir les 10 indicateurs de *Global Freedom Status*) ;
- autocraties fermées et autocraties électorales, démocraties électorales et démocraties libérales (voir le recours à des sondages pour aboutir aux Varieties of Democracies ou V-Dem) ;
- démocraties, régimes hybrides et régimes autoritaires (voir les 21 indicateurs de *Global State of Democracy Initiative*).

---

6. Le tableau suivant s'inspire des travaux des chercheurs de Richard Wike, Janell Fetterolf, Shannon Schumacher et J. J. Moncus (2021).

Democracy Index	Global Freedom Status	Varieties of Democracy	Global State of Democracy Indices
Processus électoral et pluralisme	Processus électoral	Indice de démocratie libérale	Contrôles sur le gouvernement
Libertés civiles	Pluralisme politique et participation	Indice de démocratie électorale	Droits fondamentaux
Fonctionnement du gouvernement	Fonctionnement du gouvernement	Indice des composantes de délibération	Gouvernement représentatif
Participation politique		Indice des composantes de participation	Engagement participatif
Culture politique			Impartialité de l'administration

FIGURE 2 – Une comparaison des critères d'évaluation de la démocratie par indice (Source : l'auteur)

Le tableau 1 suivant décrit les critères ou groupes de critères de classification des régimes politiques retenus par les différents indices de démocratie sélectionnés.

Si les indices décrits dans le tableau 2 semblent arriver à la même classification en ce qui est du Rwanda, il reste que certains pays comme la Zambie, Madagascar ou le Kenya seraient curieusement des démocraties et des autocraties à la fois, en fonction des indices !

Dans un autre ordre d'idées, nous savons désormais, avec les indices de démocratie, que la situation mondiale de la démocratie ressemble au portrait suivant : (i) une tendance générale sinon au déclin (affectant la moitié des démocraties du monde) du moins à la stagnation de la démocratie du fait du manque d'innovation institutionnelle ; (ii) un durcissement des régimes autoritaires (1/5 de pays non démocratiques) ; (iii) un renforcement numérique des régimes autoritaires (les régimes autoritaires sont plus attractifs que les régimes démocratiques ; le nombre de pays qui évoluent vers l'autoritarisme étant plus du double que celui des pays qui se rapprochent de la démocratie, depuis 2016).

Du point de vue de l'analyse développementaliste, les indices de démocratie évaluent le développement politique sur la base du degré de maturation (démocratique) ou de la dimension juridique de la démocratie. Une telle perspective se focalise sur la 'capacité démocratique' (par référence à la capacité politique). Elle fait une part belle à la techno-démocratie soit la capacité des États (jeunes) à ingérer la « pilule démocratique » et à importer la technologie démocratique et son savoir-faire, même si la culture démocratique ne fait pas partie du kit d'ensemble.... En tenant compte d'une perspective plus large de l'évaluation, qui intègre la fonction sociale et la fonction économique du politique, nous proposons une analyse en termes de

performance du système politique. Cette dernière inclut aussi bien l'analyse de la capacité démocratique que celle de la pertinence du système politique. Le critère de performance permettra ainsi d'évaluer le système politique sur la base d'une série de sous-critères associant la question de la finalité du système politique et du régime politique<sup>7</sup>, celle de ses moyens, de ses résultats livrés à ses populations. Une telle perspective vise le pouvoir en actes et en action. Dans cet esprit, autant la capacité démocratique se limite à l'efficacité politique, autant la performance embrasse tant l'évaluation de l'efficacité que celle des sous-critères aussi importants que l'efficience, la pertinence ou encore la viabilité du système politique du point de vue économique.

Partant de là, l'impact social du développement politique peut mieux être appréhendé. On n'est pas loin d'une approche en termes de gouvernance, plus large que celle focalisée sur la démocratie. Sous cet angle, certains indices développés à partir du continent africain essaient d'avoir une approche plus intégrée du politique. L'indice Ibrahim de gouvernance africaine (IIAG)<sup>8</sup>, par exemple, qui existe depuis 2007, analyse la performance des États en incluant l'indicateur de développement humain parmi ses quatre groupes d'indicateurs, les autres étant i) la sécurité et l'État de droit ; ii) les conditions fondamentales pour les opportunités d'affaires ; iii) la participation, les droits et l'inclusion. Dans le cas du Rwanda et pour l'indicateur 2019, dernier indice de gouvernance disponible au moment de la rédaction de ce texte (rapport de 2020), relatif au développement humain, le pays connaît sa meilleure performance (et continue à s'y améliorer), après l'indicateur de mesure des conditions de base pour les opportunités d'affaires, principal point fort du pays, indice où sa performance est également en progression. On en infère que la perspective en termes de gouvernance rend mieux compte des évolutions en Afrique, puisqu'elle permet de réconcilier l'évaluation des progrès en matière d'État de droit (dimension dans laquelle s'enferment souvent les observateurs du politique en Afrique) et la mesure de la performance de l'État. Nous sommes là au cœur de la question fondamentale de la légitimité politique, qui pour nous, passe avant celle de la démocratie, lorsqu'il s'agit d'analyser le changement social en Afrique ; cette dernière question étant tributaire de celle-là, si l'on en croit Seymour

---

7. Bien que les deux notions soient différentes en science politique, nous utiliserons l'une pour sous-entendre l'autre afin d'alléger le texte.

8. Nous nous appuyerons beaucoup sur les données de l'IIAG pour analyser la situation rwandaise, parce cet indice recourt à plusieurs indices homologues, dans le souci d'un meilleur compromis avec ces derniers, afin d'en arriver à un indice composite.

Pays	Democracy Index	Global Freedom Status	Varieties of Democracy	Global State of Democracy Indices
Rwanda	Régime autoritaire	Non libre	Régime autoritaire	Régime autoritaire
Maurice	n.d.	Libre	Démocratie électorale	Démocracie
Afrique du Sud	Démocratie imparfaite	Libre	Démocratie électorale	Démocracie
Namibie	Démocratie imparfaite	Libre	Démocratie électorale	Démocracie
Lesotho	Démocratie imparfaite	Partiellement libre	Démocratie électorale	Démocracie
Malawi	Régime hybride	Partiellement libre	Démocratie électorale	Démocracie
Zambie	Régime hybride	Partiellement libre	Autocratie électorale	Démocracie
Madagascar	Régime hybride	Partiellement libre	Autocratie électorale	Démocracie
Libéria	Régime hybride	Partiellement libre	Démocratie électorale	Démocracie
Kenya	Régime hybride	Partiellement libre	Autocratie électorale	Démocracie

FIGURE 3 – Une classification d’une sélection de pays africains en 2021 par les indices de démocratie (Source : L’ auteur)

Martin Lipset (1960), pour qui la légitimité est une condition évaluative de la démocratie.

## 2.4 Regarder le changement social autrement : le détour par la légitimité politique

Les études sur la légitimité ont proliféré ces dernières décennies en science politique, malgré le déficit de théorisation (Langvatn 2016). À cette étape de notre réflexion, nous tentons de démontrer comment il est trompeur et déroutant d’observer l’état et l’évolution de la démocratie sans sortir d’une voie étroite et donc sans un effort d’élargir le champ des paramètres d’observation. À cet effet, nous croyons important de re-situer la fonction du pouvoir politique dans une société, de revisiter la base téléologique de la classification des démocraties et d’explorer quel rapport la démocratie entretient avec la légitimité et comment ce rapport peut faire évoluer notre regard sur le changement politique en contexte de transition.

Bien que les angles d’approches de la légitimité divergent (fonction, processus, niveaux, etc.), les travaux de J. Rawls (1995) nous permettent de distinguer entre la légitimité des institutions politiques, celle des décisions et des lois, celle de la constitution et celle d’une loi ou d’une décision prise

sur la base de la constitution ou du régime politique. Comme fonction, l'approche du théoricien politique américain Schaar (1981 : 20) sied bien à notre réflexion. Pour ce fervent critique de la "modernisation", la fonction d'un pouvoir légitime consiste en sa capacité à engendrer et à maintenir la conviction que les institutions politiques existantes sont les plus appropriées pour une société. Il convient également de situer la conception de Schaar de la légitimité, qui est liée à la fonction de cette dernière. L'auteur de *Legitimacy in the Modern State* résume la légitimité en deux mots : "la loi et l'ordre", lesquels constituent la question politique fondamentale de notre époque, en raison d'un déclin de l'autorité. En suivant ce raisonnement, l'autorité est l'élément crucial de la légitimité.

Par ailleurs, en nous inspirant des analyses des chercheurs et enseignants néerlandais Victor Bekkers et Arthur Edwards nous portons un regard autre sur la fonction du politique, soit davantage à travers les lunettes de la légitimité. Ces derniers distinguent trois types de légitimité. Le premier, "Input legitimacy", repose sur les aspects suivants : participation citoyenne, qualité de la représentation des intérêts et des préférences, prise en compte des demandes et préoccupations des citoyens même les plus ordinaires d'entre eux dans les processus de fixation de l'agenda politique. Le deuxième, "throughput legitimacy", comprend les dimensions clés suivantes : processus décisionnels inclusifs et délibératifs, participation pluraliste au processus décisionnel, lui-même transparent, qualité des freins et contrepoids au pouvoir politique). On n'est pas loin de la distinction que J. Rawls fait entre légitimité politique institutionnelle et légitimité politique procédurale (qui concerne les mécanismes d'acquisition du pouvoir, de gestion du pouvoir ainsi que les processus décisionnels). Le troisième, "output — outcome legitimacy" est caractérisé par la performance du gouvernement (efficacité gouvernementale et diligence décisionnelle), la qualité de la responsabilité décisionnelle).

Bien que la frontière de certaines composantes de la typologie reste poreuse, nous pouvons, avec les contributions de Schaar évoquées, extraire de cette typification des fondamentaux pour une perspective en termes de légitimité politique, déclinés ci-après sous quelques prismes.

### **Le prisme de l'effectivité du pouvoir**

La dimension effective du pouvoir politique amène à lier la légitimité à la légalité, les deux termes ayant la même racine étymologique : *lex* (loi). Un pouvoir effectif est dans ce sens celui qui est capable de se faire obéir en

Input legitimacy	Throughput legitimacy	Output   Outcome legitimacy
Participation citoyenne	Processus décisionnels inclusifs et délibératifs	Efficacité gouvernementale et diligence décisionnelle
Représentation des intérêts et des préférences	Processus décisionnel participatif, pluraliste et transparent	Responsabilité décisionnelle
Processus décisionnels prenant en compte des demandes et préoccupations des citoyens	Freins et contrepoids au pouvoir politique	

FIGURE 4 – Typologie de la légitimité. Source : L’auteur - Une représentation des analyses de Victor Bekkers et Arthur Edwards (2007)

vertu de la loi. Retour à la définition de Morris énoncée précédemment, notamment à sa dimension de droit. Pour ainsi dire, au commencement de l’État était la coercition. . . ; ce qui fait de la légitimité la contrainte justifiée, dans l’esprit des auteurs comme M. Weber ou même J. Rawls. Dans cette optique, la légitimité du pouvoir entraîne l’idée de l’autorité du pouvoir. Une autorité légitime, disait David Easton (Easton 1965 : 107), est celle qui est reconnue comme conforme et justifiée par ceux et celles sur lesquels cette autorité s’exerce. Autrement dit, un pouvoir légitime est un pouvoir consenti et soutenu, même s’il est contraignant.

L’effectivité du pouvoir se conjugue avec la connexion du pouvoir et l’acceptation du pouvoir. Un pouvoir connecté est celui qui rappelle l’efficacité de l’État (voir développements ci-après) et qui incarne les aspirations du peuple. Un tel pouvoir ne peut qu’être soutenu par ses destinataires. À la suite de V. Bekkers et A. Edwards (2007 : 48), aucun système politique ne pourrait perdurer sans soutien. Ce soutien suppose non seulement le partage de valeurs clés entre citoyens, mais aussi l’appui que le peuple accorde aux institutions qui appliquent ces valeurs et les traduisent dans les lois et décisions politiques. Cette dimension de la légitimité politique s’entend, comme le reconnaît M. Weber, de la capacité d’un régime politique à se faire accepter, sinon par la contrainte, du moins sur la base de la croyance.

C’est dire que l’absence d’appui est l’une des conditions pouvant fragiliser la stabilité du système politique. C’est ce que D. Easton traduisait en termes de ‘input’ dans sa théorie systémique. Les cas des referenda britannique (‘Brexit’), grec (‘Grexit’) ou encore néerlandais (‘Nederxit’) sont là pour nous rappeler justement la fragilité de l’Union européenne lorsque vient à manquer le soutien du peuple.

### **Le prisme de l'efficacité du pouvoir**

D'après Seymour Martin Lipset (1960), l'efficacité, une des deux conditions de la stabilité d'un système politique, désigne une configuration du système politique dans lequel le gouvernement satisfait les demandes de la société en vue d'un meilleur développement socio-économique (Lipset 1960 : 64). Jacques Chevalier fera même de l'efficacité une des caractéristiques de l'État post-moderne (Chevalier 2017). Pour être réputé efficace, et même pertinent (voir ci-après), un système politique doit démontrer ses résultats et son sens des responsabilités. Il en découle sa capacité à prendre en charge les problèmes de la collectivité. Un tel système ou plus particulièrement le gouvernement qui l'incarne est prêt non seulement à rendre des comptes aux citoyens (on parlerait aussi de gouvernement transparent), mais aussi à être imputable de son action et des effets de ses politiques. On n'est pas loin du fameux 'gouverner pour le peuple' (Scharpf 1998 : 11).

Sous le prisme de l'efficacité, on pourrait également considérer le caractère représentatif du pouvoir. En ce sens, un pouvoir représentatif met en place des institutions elles-mêmes représentatives, donc capables de refléter le peuple et de traduire la volonté dudit peuple en et dans les politiques publiques. Un tel pouvoir agit de telle sorte que les citoyens aient la conviction qu'ils auraient agi de la même sorte s'ils avaient eux-mêmes été au pouvoir. La notion de représentativité suppose donc, à défaut de démocratie directe, que les élus se comportent en défenseurs des intérêts du peuple.

### **Le prisme de l'encadrement du pouvoir**

L'encadrement du pouvoir donne sens à la légitimité politique. Il suppose la séparation des organes de pouvoir et la spécialisation des fonctions, chères à Montesquieu ou Locke. Pour être effectif, cet encadrement repose sur les dispositifs institutionnels de limitation de l'utilisation du pouvoir. Il porte ainsi tant sur la qualité des freins et contrepoids au processus décisionnel que sur le degré de neutralité des institutions politiques et administratives. Ces freins et contrepoids sont pour V. Bekkers et A. Edwards (2007) des précautions importantes pour éviter que les intérêts spécifiques des groupes minoritaires ou des intérêts faibles ne soient écartés par la règle de la majorité ou par de puissants acteurs publics et privés, un facteur qui constitue l'une des pathologies des démocraties contemporaines (Fleury 2010).

L'encadrement du pouvoir peut avoir un caractère soit institutionnel soit civique (IIAG 2020). Comme indicateur, la mesure des freins et contrepoids

institutionnels concerne la séparation des pouvoirs. Il s'agit d'évaluer si l'exercice des pouvoirs gouvernementaux est vérifié et limité par le législateur et le pouvoir judiciaire. Cet indicateur examine aussi la mesure dans laquelle les titulaires de charges publiques sont sanctionnés en cas d'abus de pouvoir. Quant à sa dimension citoyenne, un pouvoir encadré s'accompagne de mécanismes efficaces de plaintes formulées par des citoyens, de la possibilité pour ces derniers d'exercer leur droit de pétition et d'engagement civique, du droit pour la société civile (associations, groupes d'intérêts et autres organismes privés divers) d'être consultés lors de l'élaboration des politiques. Comment analyser le régime de P. Kagamé, un modèle objet de toutes les convoitises paradigmatiques et prismatiques ? C'est l'objet de cette dernière partie de notre analyse.

### **3 « Dicter le développement » : la « méthode Kagamé » de l'autoritarisme « vertueux »**

La méthode Kagamé sera analysée à la lumière des principaux critères de légitimité politique discutés plus hauts, résumés en « 3 i ». Ces « 3 i » de la légitimité politique' comprennent l'inclusion (processus politiques inclusifs), l'impartialité (neutralité de l'État) et l'impact du fonctionnement du gouvernement et des politiques gouvernementales (performance des politiques publiques).

#### **3.1 Inclusion plus systémique que systématique**

La dimension inclusive de la « méthode Kagamé » sera abordée sous trois éléments essentiels : la participation citoyenne, la représentation des intérêts et les processus délibératifs.

##### **Participation citoyenne orientée**

La *summa divisio* classique inclusion/exclusion serait trompeuse pour l'analyse du pouvoir au Rwanda, laquelle analyse impose une approche plus nuancée. Partant de la perspective de Bekkers et Edwards, la participation citoyenne va au-delà du simple droit de voter aux élections, pour associer les chances égales offertes aux citoyens afin qu'ils puissent exercer une influence sur la prise de décision politique. Plus concrètement, elle offre la possibilité égale aux citoyens d'exprimer leurs intérêts dans la prise de

décision politique ou de s'engager dans le débat public ainsi que dans l'élaboration des politiques (Bekkers et Edwards 2007). Dans le cas du Rwanda, elle implique aussi que le régime en place impose aux citoyens de participer à l'effort collectif de résilience et de développement national.

Du point de vue politique, les dernières évaluations montrent un certain recul du pays, notamment concernant les opportunités d'accès de la société civile à l'espace public (IIAG 2020). Le verrouillage de l'espace public par les acteurs politiques centraux semble constituer un frein à la mobilisation et la participation citoyennes. Le contrôle très présent du pouvoir sur la société contrarierait voire serait de nature à étouffer une émergence tous azimuts de la société civile. A contrario, on ne saurait nier la participation citoyenne au Rwanda, bien qu'elle soit plus systémique (contrôlée par le système politique) que systématique (peu spontanée). Le régime s'organise, par exemple, pour imposer la participation des "cadets sociaux" (femmes, jeunes et handicapés) au Parlement, en leur réservant des sièges à l'avance (BTI 2022). Les mesures gouvernementales de correction des inégalités sociales, politiques et économiques vécues par les femmes ont d'ailleurs fait du Rwanda un modèle en Afrique et même dans le monde. Le régime se distingue ainsi dans les critères suivants : égalité de pouvoir politique ; opportunités socio-économiques pour les femmes ; représentation des femmes dans les sphères de pouvoir ; lesquels domaines sont les points forts du régime. En effet, le gouvernement a adopté une loi qui impose depuis 2003 un quota de 30% de femmes au sein de l'administration et du gouvernement. Par ailleurs, le régime n'hésite pas à recourir à la contrainte pour obtenir des citoyens une participation à l'effort de construction nationale, de développement d'une cohésion nationale, ainsi que l'attestent les initiatives comme celle évoquée plus loin, de l'Umuganda (la solidarité nationale : un devoir moral devenu légal).

### **Représentation des intérêts et des préférences**

La représentation des intérêts et des préférences va 'main dans la main' avec la participation politique, dont elle peut servir de supplétif, surtout dans un contexte de culture politique de sujétion. En l'absence d'une forte implication des citoyens dans la vie politique, le rôle des corps intermédiaires devient crucial, tout comme le raccourcissement de la distance entre le centre et la périphérie, via la décentralisation, afin de corriger les inégalités politiques. Il existe un contraste frappant au Rwanda entre les garanties juridiques et surtout constitutionnelles de protection des droits et

libertés sociaux, à l'instar des droits syndicaux et de grève, plus textuels et l'effectivité de ces droits, peu réels et plus dictés que librement exercés. Par ailleurs, le pays est réputé pour son effort de rapprocher les services publics de la population à laquelle ces services sont destinés, grâce à la décentralisation. Les réalisations gouvernementales dans le domaine social, notamment en santé, ont valu aux institutions de bénéficier de la confiance des Rwandais. Les institutions locales et communautaires (établissements hospitaliers, en l'occurrence) en sont la meilleure illustration. D'un point de vue sanitaire, par exemple, avec près de 20% de la population pleinement vaccinée, le pays était en mi-novembre 2021, l'un des plus avancés dans le déploiement du vaccin sur un continent où ce taux était de 6,6%, pour la période (COFACE 2022). Avec le soutien d'un programme de protection sociale, un système de santé décentralisé, qui en garantit l'accès aux populations des zones rurales et un accès universel à une gamme de traitements médicaux), plus le secteur de l'éducation, dans lequel le Rwanda se classe parmi les dix pays africains qui se distinguent<sup>9</sup>, les résultats du régime dans ces domaines sont ses exutoires légitimes qui cachent le verrouillage du champ politique.

### Processus délibératifs

Les processus délibératifs ne sous-entendent pas les préférences des citoyens ni ne les prennent pour acquis. Ils renvoient à l'idée d'un « gouvernement par la discussion » (Bekkers et Edwards 2007). Retour à Habermas, pour qui la délibération au niveau citoyen témoigne de la légitimation rationnelle de la politique. Plusieurs mécanismes permettent de mettre en place les processus délibératifs, allant des jurys de citoyens, aux exercices politiques sur des plateformes virtuelles, en passant par des tables rondes (Chambers 2003; Coleman et Götze 2001).

Appliquées au Rwanda, les études sont encore rares pour attester de l'impact direct des mécanismes délibératifs existants sur la participation politique. Toutefois, des opportunités concrètes de leur expérimentation dans ce pays sont documentées dans la littérature (Aldean, J. C. 2017; Rondeau 2016). Cette littérature met en exergue des mécanismes effectifs de collaboration, notamment au niveau local; le degré de participation

---

9. L'indice IIAG évalue ce critère en tenant compte de l'égalité et de la parité entre les sexes dans l'éducation, la scolarisation et l'achèvement des études, les ressources humaines dans l'éducation, ainsi que la qualité de l'éducation, y compris l'alignement sur les besoins du marché.

citoyenne étant faible au niveau des institutions centrales. Certaines institutions reviennent dans les analyses, comme des pratiques exemplaires très révélatrices :

- *Imihigo* (contrat de performance) : outil de gestion basé sur la performance, mis en place par le gouvernement rwandais pour renforcer la planification et la gestion stratégiques et améliorer la prestation de services dans le système de gouvernement local ;
- *Ubudehe* (action collective locale) : approche nationale établie par le gouvernement rwandais permettant que l'action citoyenne puisse s'inscrire dans le modèle rwandais de gouvernance décentralisée. Née en 2001 comme approche gouvernementale participative permettant d'élaborer des stratégies de réduction de la pauvreté, son objectif consiste à encourager les ménages à participer à toutes les discussions sur la pauvreté, afin d'aider à établir des priorités relatives aux problèmes locaux (Sam 2015) ;
- *Umuganda* : journée mensuelle dédiée aux travaux communautaires obligatoires pour toute personne âgée de 18 à 65 ans. Pratique rendue pertinente dans le contexte post génocidaire et expérience pilote en 2001 et codifiée par une loi de 2007, il s'agit de l'occasion par laquelle les populations se familiarisent et échangent avec leurs élites, notamment politiques.
- *Gacaca* : Tribunaux populaires composés de citoyens ordinaires institués pour juger un très grand nombre d'accusés de génocide et constituant un modèle à part de justice post-conflit et inspiré du mode de justice traditionnelle. Leur procédure est centrée sur les récits (Rondeau 2016). Du point de vue de la pédagogie politique, vérité narrative et reconnaissance font partie des vertus des Gacaca, formant ainsi 'la trame d'un processus dialogique et délibératif favorable à la réconciliation et à la transition démocratique' (Rondeau 2016).

Malgré le caractère vertueux des intentions derrière ces institutions, elles n'ont pas toutes permis de garantir la participation citoyenne dans la formulation des politiques publiques et des contrats de performance. Bien que des réserves aient été formulées à l'égard des institutions comme l'*Imihigo* (NAR 2018) où la participation est demeurée faible, il reste que les pratiques comme les Gacaca, tournées vers la narration et l'ouverture d'un dialogue sur la place publique, ont eu pour intérêt de fluidifier les rapports sociaux et de débloquent les obstacles communicationnels (Andrieu 2012), par-delà les nombreuses critiques dont elles ont fait l'objet, notamment en matière de rectitude des procédures (Andrieu 2012).

L'inclusion ne suffit pas pour comprendre la nature du régime rwandais sous P. Kagamé, du point de vue de la légitimité politique. Un pan de notre analyse est ainsi consacré à la neutralité ou à l'absence de neutralité de l'État, abordée ci-après sous le vocable de l'« impartialité. »

### 3.2 L'impartialité sans spécialisation des fonctions

Pour analyser le caractère impartial de l'État, nous nous concentrerons sur quatre critères : l'indépendance des institutions, la transparence de l'État, les freins et contrepoids, la responsabilité administrative et la responsabilité politique.

L'indépendance des institutions peut se lire à travers l'existence d'une certaine « conscience institutionnelle », qui se traduit par la mise sur pied des institutions assurant la neutralité de l'État. Le Bureau du Médiateur, doté d'une certaine indépendance ; les commissions électorales indépendantes font « bon ménage » avec l'existence de contraintes à l'expression des opinions dissidentes : restrictions au travail des médias, en termes d'accès à l'information<sup>10</sup>, expliquant, par ailleurs, une faible participation citoyenne (BTI 2022). Toutes choses qui constituent l'un des paradoxes du modèle Kagamé.

Concernant la transparence de l'État, le Rwanda a la réputation d'être parmi les pays les moins corrompus d'Afrique. L'indice IIAG le classe en tête pour 2019, devant, par exemple, les pays : Maurice, Tunisie, Botswana, les Seychelles (IIAG 2020). Quelques indicateurs l'illustrent. L'accessibilité à l'information est l'un de ses points forts. Le pays a de bonnes performances concernant la mesure dans laquelle différents types d'information d'intérêt pour le public et les parties prenantes, y compris l'information financière, sont accessibles. Lorsqu'il est question de savoir si l'information budgétaire est rendue publique en temps opportun, ou dans quelle mesure les politiciens et le personnel de l'État divulguent leurs avoirs, le pays présente de bons résultats. L'indicateur de transparence atteste également que les lois et les informations judiciaires sont publiées (IIAG 2020). Bien plus, le pays s'est doté d'un système de passation de marchés publics transparent, en ligne et des règles sur des conflits d'intérêt (BTI 2022).

Relativement aux freins et contrepoids, distinguons deux points de vue : institutionnel et civique/citoyen. D'une part, il s'agit de la séparation des pouvoirs et d'autre part de l'existence de mécanismes par lesquels les citoyens

---

10. Le Rwanda demeure, par contre, un pays où le respect de l'utilisation et du contenu Internet est protégé par les pouvoirs publics (BTI 2022).

peuvent influencer les institutions politiques en général et le processus décisionnel public, en particulier ; y compris l'opportunité de mécanismes de révocation, d'élus en cours de mandat et le droit de pétitions. La séparation des pouvoirs au Rwanda, qui suppose l'indépendance de la magistrature, est une garantie constitutionnelle (article 10 de la Constitution de la République du Rwanda de 2003, révisée en 2015). Dans cet esprit, le Président de la République et le Président de la Chambre des députés ne peuvent appartenir à la même organisation politique. Par ailleurs, les membres du cabinet sont choisis parmi les organisations politiques sur la base des sièges détenus par ces organisations à la Chambre des députés. Toutefois, cette séparation de pouvoir est contenue par la "force" du régime (le président, son entourage et son parti FPR), lequel a réussi à s'imposer comme politiquement pertinent dans la conscience populaire (voir section sur la performance), rendant quelque part injustifiés les mécanismes de contrôle et de contrainte sur l'exécutif. Cette présence forte du régime dans la conscience populaire fait également obstacle à l'émergence de toute force politique alternative. Faut-il rappeler que le président P. Kagamé est à la tête de son pays pour un troisième mandat consécutif obtenu en 2017, avec un score pas loin de 100% et une majorité de sièges au parlement (40 sur 53), confirmant ainsi l'hégémonie du régime sur le système politique du pays. Par ailleurs, le rôle politique des tribunaux semble bien entretenu dans l'imaginaire collectif, basé sur l'idée que la jurisprudence est produite dans l'intérêt des pauvres.

Selon certaines sources, l'obsession du régime pour le consensus national et l'homogénéisation sociale empêchent le fonctionnement des mécanismes de contrôle et de spécialisation des pouvoirs, affectant ainsi le travail des organisations indépendantes, ONG et organismes de défense des droits de la personne, obligés d'adhérer aux plateformes officielles dédiés à la société civile et sous contrôle étatique, pour survivre (BTI 2022).

Quant aux responsabilités administrative et politique, elles concernent tant la capacité de l'administration à agir efficacement que le droit et le devoir qui découle de l'exercice des responsabilités par les titulaires d'autorité publique. Dans le cas du Rwanda, cet indicateur est associé aux performances de l'État en matière de mise en place de conditions de base pour les opportunités d'affaires ; critère dans lequel l'État rwandais excelle. Il est présenté 4e derrière Maurice, le Cap-Vert et le Maroc, pour 2019 (IIAG 2020). Plus spécifiquement, le Rwanda est le deuxième pays d'Afrique après le Cap-Vert, pour la qualité de son administration publique, pour 2019 (voir la figure 2 ci-après).

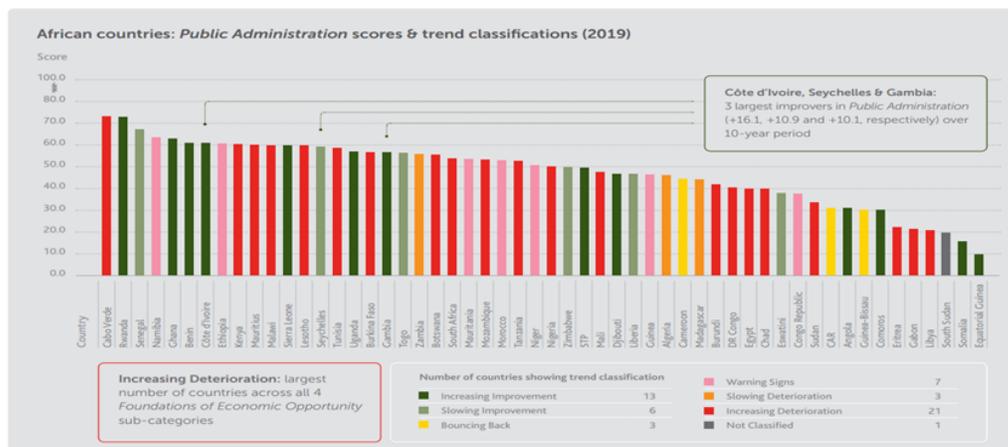


FIGURE 5 – Classement des pays africains sous l’angle de l’administration publique (Source : IIAG, 2020)

### 3.3 L’impact des politiques publiques : un regard sur la performance du modèle Kagame

Pour comprendre l’importance de la notion d’impact et celle de performance, il faut remonter à la définition-même de ce qu’est une politique publique : l’art gouvernemental de trouver des solutions aux problèmes publics. On parle ici de l’action publique ou de l’État en action (Muller 2000). Les évaluations courantes du politique en Afrique semblent très souvent se limiter à la politique et au politique, faisant peu de cas de politiques publiques et de leurs résultats. Le détour par l’évaluation des politiques publiques en termes d’impact permet de cerner quels changements l’action de l’État a permis d’opérer sur la base de quelques indicateurs de performance observés au fil du temps.

À cet effet, la présente section est consacrée à l’évaluation de l’impact du modèle rwandais sur la base de quatre critères clés de performance (Lusthaus et al. 2003) : l’efficacité, l’efficience, la pertinence et la viabilité (économique) ; lesquels sont généralement utilisés dans le cadre de l’analyse stratégique. Ces critères se préoccupent tous des résultats des décisions gouvernementales, leur ancrage social, soit au final de la capacité du régime à gérer les problèmes de tout le monde (Bekkers et Edwards 2007).

Faute de pouvoir analyser chacun des quatre critères clé de performance, nous examinerons l’efficacité plus en détail et résumerons les trois autres critères dans une même section. La démarche sera la suivante : nous

rappellerons d'abord la définition de l'efficacité et les composantes de cette notion, ensuite les indicateurs de mesure reliés à ce critère clé et l'évaluation du modèle Kagamé sur cette base et enfin une analyse qui permet de comprendre ce qui explique comment le régime se classe ainsi.

### **L'efficacité du « modèle Kagamé »**

Dans l'analyse de la performance, l'efficacité s'entend du rapport entre les objectifs que se fixe une organisation et les résultats auxquels elle parvient. En d'autres termes, dans le cas de l'efficacité de l'État, c'est la mesure dans laquelle il est capable d'atteindre ses buts, plus précisément de mettre en œuvre ses priorités et sa vision en les traduisant en résultats concrets. L'efficacité se compose principalement de la raison d'être, aussi appelée théoriquement la mission, par les spécialistes des sciences des organisations. Lorsque Goodfellow (2012 : 46) parle de *State Effectiveness*, il évoque un cas de figure où "the stated aims of government codified in policies, laws and regulations are translated into accomplishment". Dans le cas qui nous concerne, la raison d'être se traduirait en la conception que le régime de P. Kagamé se fait de lui-même (conception et vision). Lister les buts du régime afin d'en mesurer les résultats serait une vue de l'esprit, car la finalité et la mission de l'État sont vastes et donc parfois difficiles à limiter dans une description précise. L'efficacité de l'État au Rwanda sera ainsi évaluée à partir des résultats que l'État enregistre au moyen de ses politiques et en fonction des priorités gouvernementales essentielles inscrites dans la 'Vision 2050' du gouvernement. Cette Vision, qui s'accompagne de la première Stratégie nationale de transformation (SNT-1) du pays pour 2017-2024, est appuyée par le Document de stratégie pays (DSP) 2022-2026 pour le Rwanda<sup>11</sup>, est constituée par deux principales priorités pour le gouvernement. La première concerne la prospérité de tous les Rwandais et la deuxième la qualité de vie pour tous les Rwandais : 'Prosperity and High Quality of Life for All Rwandans'. Cette Vision repose sur cinq piliers : (i) Développement humain ; (ii) Compétitivité et intégration ; (iii) Une agriculture créatrice de richesse ; (iv) Urbanisation et Agglomération ; (v) Institutions étatiques responsables et compétentes.

Si plusieurs indicateurs permettent de mesurer l'efficacité d'une organisation, soient la capacité à atteindre les buts fixés ; la qualité des services et produits ; la production et l'utilisation du savoir ; les changements

---

11. Le DSP décrit la stratégie guidant le concours du Groupe de la Banque africaine de développement en vue de réaliser une transformation structurelle du Rwanda.

en termes de qualité de vie ; la demande pour les services et produits ; la reproduction et la croissance des programmes, entre autres (Lusthaus et al. 2003 : 160), il serait fastidieux d'aborder ces indicateurs l'un après l'autre. Qu'il nous suffise d'observer le classement du Rwanda par les indices qui évaluent les évolutions du pays par rapport à certaines dimensions de sa vision<sup>12</sup>, en l'occurrence l'IIAG<sup>13</sup>. Le tableau 4 suivant en offre une représentation. On le voit, avec trois zones de confort sur quatre, le Rwanda peut être considéré comme efficace du point de vue du développement humain. Relativement aux institutions étatiques, le Rwanda est réputé pour la qualité de son administration publique. Résultats en progression dans ce domaine sur dix ans, ils sont attribuables aux efforts du gouvernement dans les domaines comme l'enregistrement des faits d'état civil, la capacité du système statistique, la collecte des impôts et des recettes, la gestion budgétaire et financière, le professionnalisme de l'administration. Là où le pays peine à dicter le développement, c'est dans le domaine de la protection sociale, 17e rang en Afrique avec un pourcentage de 49,5% et en régression entre 2010 et 2019.

Fautes de données précises pour le pilier agriculture créatrice de richesse, nous pouvons déduire de la performance dans le domaine agricole à partir de l'analyse des résultats dans le secteur rural, qui enregistre au Rwanda de bons scores du point de vue des indices. 4e rang en Afrique, le pays enregistre un score de 79,4% en 2019 et est en très forte progression en dix ans. Cette performance est le cumul des efforts du gouvernement dans les domaines suivants : accès aux terres et à l'eau en milieu rural, accès aux marchés ruraux, soutien au secteur rural (domaine dans lequel le Rwanda est numéro un dans le continent), entreprises et organisations rurales.

Comment expliquer ces performances ? L'un des facteurs explicatifs réside dans la qualité du fonctionnement de l'État et le soutien dont le régime bénéficie de la population, lequel soutien découle de la confiance en les institutions publiques, elle-même tributaire d'une perception de satisfaction des citoyens à l'égard de l'action de l'État. En effet, l'État rwandais est reconnu pour sa capacité à mettre en œuvre des politiques audacieuses, tout aussi acclamées que critiquées (Chemouni 2015). Il a atteint la majeure partie des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et a réussi

---

12. Le pilier Urbanisation et Agglomération ne sera pas abordé spécifiquement, faute de données du même indice pour la même année 2019.

13. Même en l'absence de précision pour éviter la redondance, les données utilisées pour étayer l'efficacité du modèle Kagamé ainsi que la liste des sous-indicateurs sont tirés de l'indice IIAG (2020).

<b>Développement humain / Compétitivité et intégration / Institutions étatiques responsables et compétentes</b>	<b>Efficacité</b>	<b>Rang (sur 54)</b>
<b>DEVELOPPEMENT HUMAIN</b>	64%	10
Santé	73,4%	8
Développement durable	70,3%	4
Éducation	62,5%	8
Protection sociale	49,5%	17
<b>COMPÉTITIVITÉ ET INTÉGRATION</b>	84,6%	1
<b>INSTITUTIONS ÉTATIQUES RESPONSABLES ET COMPÉTENTES</b>	100%	1

FIGURE 6 – Mesure de l’efficacité comparative du Rwanda. Source : L’auteur (sur la base des données de l’IIAG 2020)

à maintenir une croissance économique stable tout en réduisant la pauvreté (Chemouni 2015 ; NISR 2015).

L’efficacité de l’État se conjugue intrinsèquement avec le concept de pertinence de l’État, pas loin de la notion d’effectivité de l’État, un des prismes de la légitimité politique abordés plus haut, soit le pouvoir infrastructurel de l’État, qui est, selon Michael Mann, la capacité de l’État à pénétrer la société, et à mettre en œuvre logistiquement (transport, communication, éducation publique, systèmes de collecte d’informations), des décisions politiques partout sur son territoire (Mann 2008 : 113).

### **La performance du modèle Kagamé par-delà l’efficacité**

Comprise comme « la capacité d’une organisation à répondre aux besoins des intervenants prioritaires et à obtenir leur soutien dans le présent et pour l’avenir » (Lusthaus et al. 2003), la pertinence rime avec la mesure du degré de satisfaction exprimée par les populations à l’égard des résultats des politiques publiques. Elle est une des démonstrations que l’État répond aux besoins de ses citoyens. La figure 3 ci-dessous porte sur un indicateur déjà abordé, mais démontre dans le contexte d’un continent où sévit encore la pauvreté, la capacité de l’État à déployer des services adaptés aux attentes nécessaires des populations et donc à être au service de ses citoyens. Elle souligne non seulement que l’État se mobilise effectivement en faisant la

preuve qu'il est présent (effectivité de l'État), mais aussi que les dirigeants démontrent leur capacité à utiliser le pouvoir et à en faire bon usage, afin d'assurer le bien-être des populations.

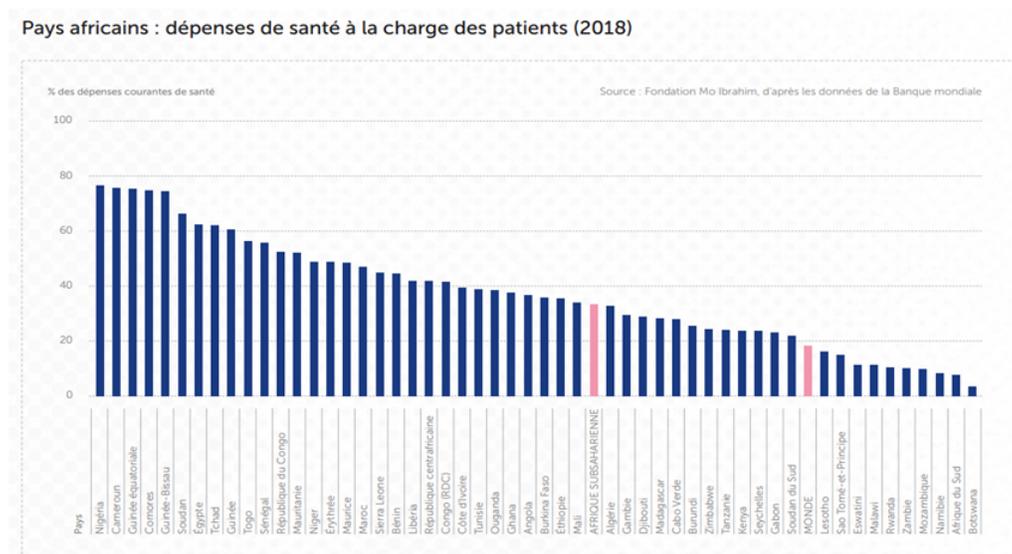


FIGURE 7 – Classement des pays africains en fonction des dépenses à la charge des patients

Dans cette même optique, le Rwanda est le 4e pays en Afrique où les soins de santé sont les plus accessibles, derrière le Botswana, les Seychelles et le Lesotho (IIAG 2020).

Par ailleurs, les dirigeants politiques rwandais ont la réputation de livrer les résultats attendus, grâce à une saine utilisation des ressources (financement international au titre de l'aide au développement compris). Il s'agit donc d'un État efficient, qui a mis en place un système avant-gardiste en Afrique d'audit des dépenses de l'État (BTI 2022). Sur le plan de la viabilité économique du modèle Kagamé, le Rwanda a mis en place une Stratégie nationale de transformation qui expire en 2024 (NST1); laquelle vise à permettre au gouvernement de

stimuler la croissance tirée par le secteur privé, promouvoir, l'industrialisation grâce à la diversification, à la création de valeur ajoutée et à la hausse de la productivité du secteur des services, réduire le coût de la pratique des affaires, combler les lacunes en matière de compétences, lever les blocages financiers

et renforcer la résilience au changement climatique, tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre (BAD 2022).

Sur le plan économique, la performance du régime de P. Kagamé présente un double visage. Le Rwanda est cité parmi les pays africains disposant d'un environnement des affaires les plus favorables du continent (IIAG 2020 ; Coface 2022). Il reste que le Trésor public rwandais est assez dépendant non seulement des cours des matières premières (Coface 2022), mais aussi du financement international (Coface 2022 ; BTI 2022). Pas loin de la moitié du budget du pays repose sur l'aide étrangère, faisant du Rwanda le premier pays de la région comptant le montant le plus élevé en termes de dons reçus par habitant, devant l'Ouganda et le Kenya (BTI 2022). L'autre façon de regarder cette dépendance financière consiste à considérer le pays et son régime sous l'angle de la confiance qu'il inspire de la part des investisseurs. L'État rwandais tient sa crédibilité de la performance de ses politiques, qui s'étend à des domaines comme le respect des engagements internationaux du pays, le développement durable, sans oublier sa bonne gestion de la crise de la COVID-19. Tous ces résultats justifient l'espoir, de la part des partenaires internationaux du régime et des bailleurs de fonds, d'un spillover politique à partir de la performance économique.

## 4 Discussion

Si les libertés sont nécessaires à l'expression du potentiel de chacun et des acteurs du développement, il reste que l'argument que le développement humain se construit sur les libertés (PNUD 1991) peut être discuté. D'une part, le cas récent du Royaume-Uni démontre que les difficultés économiques peuvent engendrer une instabilité politique, confirmant ainsi, à la décharge des pays africains en général, et du régime de P. Kagamé en particulier que la démocratie n'est pas sinon le garant absolu du développement économique, du moins le passage obligé vers la prospérité. Le cas chinois reste encore indiscutable à cet égard, deuxième puissance mondiale et pourtant classée parmi les pays sous-développés politiquement.

D'autre part, un peu plus loin dans l'histoire, si l'on considère l'adhésion de la Chine justement à l'OMC, l'idée était que ce pays se laisse "contaminer" par la culture politique des pays occidentaux. L'hypothèse voire la prédiction était qu'en embrassant le libéralisme économique, le "commerce" avec ses pairs de l'OMC entraînât des débordements systématiques qui

devaient amener la Chine à épouser la démocratie “à l’occidentale”. La suite, nous la connaissons. . .

Par ailleurs, les exemples sont légion, qui permettent de réfuter la doctrine d’une sorte de fétichisme de la démocratie. En Afrique, le Président français d’alors, François Mitterrand, fit croire aux dirigeants du continent, que l’importation de la démocratie et du modèle d’État occidental était la réponse aux problèmes structurels de l’Afrique. Dans le fameux Discours de La Baule, il subordonna la politique africaine de la France à la mise en place d’une transition démocratique. On en fut venu à la soi-disant aide liée aux lendemains douteux. . .

Il reste que l’approche du modèle rwandais, en termes de performance, doit être regardée avec circonspection. Nul ne peut prédire l’avenir du modèle, malgré ses succès d’aujourd’hui. Nul ne saurait, sans risque de se tromper, attribuer ces succès au seul modèle Kagamé, encore moins aux seules politiques du régime, car les effets non directement reliés aux stratégies du régime, notamment du point de vue de ses intentions réelles (Delpeuch et Poulton 2011 : 7) ne sont pas à sous-estimer. Certains succès du régime peuvent découler des partenaires étrangers du régime (bailleurs de fonds, diasporas, entre autres appuis extérieurs dont le pays bénéficie beaucoup).

## **Conclusion : Un développement politique alternatif sans alternance**

L’objectif de cet article a été de partir de l’exemple rwandais pour faire ressortir la crise de légitimité que traverse la démocratie et les contradictions que les critères qu’elle inspire aux parties prenantes du développement politique en Afrique font l’objet. En ce sens, l’article a fait l’argument que, si le régime de P. Kagamé, classé par les indices que nous avons examinés de régime autoritaire, une telle évaluation empêche de voir ce qui se dégage par-delà la pensée unique paradigmatique, la démocratie étant davantage un laboratoire qu’une formule mathématique. Pour pouvoir apercevoir ce que cachent les évidences apparentes et faire de la place au « politique des absences » (pour paraphraser Santos 2004), il est important de corriger les critères traditionnellement utilisés pour évaluer le développement politique en Afrique. Cette correction présuppose la prise en compte du concept de légitimité ; laquelle intègre plusieurs dimensions clés dont celle de l’efficacité du pouvoir politique et celle du rapport État et société. La démocratie et son “bundle institutionnel” relèvent bien souvent soit de la volonté politique

soit de la pression politique (interne ou externe, pression plus forte dans le cas des pays dits “non démocratiques”. Le détour par la performance comme un des critères de la légitimité politique amène à situer l’analyse sous l’angle de la capacité du pouvoir politique. Sous cet angle, il n’est pas inutile de regarder l’exercice du pouvoir dans une perspective fonctionnaliste : la politique intéresse les élites dans leur jeu de pouvoir et les politiques publiques intéressent les citoyens dans leur quête de résultats découlant de l’action de l’État. Ces derniers ne sont pas seulement du registre de la volonté politique. Car, si la volonté peut être déduite de la forme des institutions, même si ces dernières fonctionnent inefficacement, la capacité politique d’un régime, elle, ne saurait être implicite. Elle doit être démontrée, observée, mesurée, évaluée. Elle est donc explicite.

En contexte de crise et d’instabilité, la question de la pertinence de l’autoritarisme mérite une réflexion ouverte. L’argument que le développement économique et structurel sont des conditions pour une stabilité politique durable est discutable ; les pays africains qui connaissent des crises de toute sorte n’étant pas forcément les pays pauvres, au sens de la richesse naturelle. De plus, une analogie (bien que caricaturale) pourrait être faite entre les nécessités imposées par les transitions structurelles et un contexte de gestion de crise, si l’on considère le lot d’incertitudes, de risques de perturbation systémique induites par les processus de transition. Dans ce contexte, la démocratie est susceptible d’y contribuer, si elle est conçue et perçue comme une fin et non comme un moyen servant le bien-être des populations et la stabilité du système social. Dans ce sens, le paradigme du développement fait de la démocratie une fin, dans le sens de « fin ultime d’une évolution générale » (Sandretto 2016). Dans certaines circonstances, il n’est pas exclu que l’autoritarisme puisse s’avérer propice à la mise en place des conditions du long terme, justifiant par le fait-même un pilote à bord, fort voire contrôlant, parce qu’à même d’empêcher que le navire ne tangue et d’assurer le contrôle de l’incertitude. Reconnaissons tout de suite qu’il est attendu que le rôle d’un tel pilote soit limité à celui d’un chargé de mission. L’exercice de l’autorité en contexte de transition va ainsi avec une compétence circonscrite dans le temps ; le pouvoir devenant ainsi davantage un moyen qu’une fin.

Réfutant tout fétichisme de l’universel, nous faisons nôtre cette réflexion de Hagopian (2000) pour qui

aujourd’hui, comme il y a un quart de siècle, il existe de nombreuses preuves de formes plurielles de développement et de déclin politiques qui démentent l’idée que les forces

de modernisation vont aplanir les différences politiques et engendreront des institutions et des normes uniformes modelées sur les démocraties anglo-américaines<sup>14</sup>.

Nous avons tenté en partie de démontrer dans cet article qu'aucune société n'est épargnée par les changements pouvant affecter tout son système politique et de ce point de vue, le développement politique dépasse les frontières des pays en contexte de transition, puisque les évolutions en termes de modèles d'association politique, de canaux de participation politique, d'institutions formelles et informelles de représentation politique, et même les enjeux variés de gouvernance (y compris au niveau supranational ou mondial) sont le lot commun et actuel de nos sociétés contemporaines. Dès lors, le détour par le développement politique nous aura permis de désidéologiser l'analyse développementaliste en la rendant pertinente dans et apte à encadrer la réflexion que suscitent les crises diverses que traverse notre monde, surtout dans les vieilles démocraties, plus que jamais en quête de mécanismes innovants de légitimité politique.

## Bibliographie

ACEMOĞLU, Daron et ROBINSON, James A. (2018) "Beyond Modernization Theory". *Annals of Comparative Democratization* 16(3) : 26-31.

ACEMOĞLU, Daron ; JOHNSON ; Simon, ROBINSON, James A. et YARED, Pierre (2008) "Income and Democracy", *American Economic Review* 98 : 808- 842.

ACEMOĞLU, Daron ; JOHNSON, Simon ; ROBINSON, James et YARED, Pierre (2005) "From Education to Democracy?", *American Economic Review* 9 : 44-49.

ALDEAN, Jacob C. (2017) *Opportunities Just Beneath the Surface : Participatory and Deliberative Processes in Rwanda*. United States : Progressive Management Publications.

ANDRIEU, Kora (2012) *La justice transitionnelle*. Paris : Gallimard.

---

14. Traduction libre

BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT (2022) “Rwanda - Document de stratégie pays 2022-2026”. En ligne, page consultée le 8 décembre 2022. Disponible en : <https://www.afdb.org/fr/documents/rwanda-document-de-strategie-pays-2022-2026>

BADIE, Bertrand (1994) *Le développement politique*. Paris : Economica.

BEKKERS, Victor et EDWARDS, Arthur (2007) “Legitimacy and democracy : A conceptual framework for assessing governance practices”, dans Bekkers, V.; Dijkstra, G.; Edwards, A. et Fenger, M. (Eds.) *Governance and the democratic deficit : Assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Farnham : Ashgate Publishing, pp. 35-60.

BEN ROMDHANE, Mahmoud (2007) “Développement et démocratie : l’exception tunisienne”, *L’Année du Maghreb* III.

CHAMBERS, Simone (2003) “Deliberative democratic theory”, *Annual Review of Political Science* 6 : 307–26.

COLEMAN, Stephen et GØTZE, John (2001) *Bowling Together. Online Public Engagement in Policy Deliberation*. London : Hansard Society.

CHEMOUNI, Benjamin (2015) *The politics of state effectiveness in Burundi and Rwanda. Ruling elite legitimacy and the imperative of state performance*. Thèse, Ph. D., Department of International Development, London School of Economics. Londres : Avril.

CHEVALIER, Jacques (2017) *L’État post-moderne*. Paris : LGDJ. coll.

COFACE (2002) “Principaux indicateurs économiques, Rwanda”. En ligne, page consultée le 8 décembre 2022. Disponible en : <https://www.coface.fr/Etudes-economiques-et-risque-pays/Rwanda>

COLEMAN, James S. (1971) “The development syndrome : Differentiation—equality—capacity”, dans Binder, L.; Coleman, J. S.; LaPalombara, J.; Pye; L. W., Verba, S. et Weiner, M. (eds.) *Crises and sequences in political development*. Princeton, NJ : Princeton University Press, pp. 73-100.

COLEMAN, Stephen et GØTZE, John (2001) *Bowling Together. Online Public Engagement in Policy Deliberation*. Hansard Society. En ligne, page

consultée le 8 décembre 2022. Disponible en : <http://bowlingtogether.net/>

DELPEUCH, Claire et POULTON, Colin (2011) “Can State Capacity for Agricultural Development Be Compared across Countries? Insights from Africa”, *Research Paper* 21. Londres : The Future Agriculture Consortium.

EASTON, David (1965) *A Systems Analysis of Political Life*. New York : Wiley.

ECONOMIST INTELLIGENCE “Democracy Index 2020”. En ligne, page consultée le 8 décembre 2022. Disponible en : <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>

EPSTEIN, David L. ; BATES, Robert ; GOLDSTONE, Jack ; KRISTENSEN, Ida et O’HALLORAN, Sharyn (2015) *Democratic Transitions*. Working Paper, Aout.

FLEURY, Cynthia (2010) *Les Pathologies de la démocratie*. Le Livre de poche.

FUKUYAMA, Francis (2018) “Retour sur ‘La fin de l’histoire?’”, *Commentaires* 161 : 19-26.

GUILLAUD, Frédéric (2005) “La modernité crise d’adolescence de l’humanité?”. *Le philosophe* 2(25) :77-148.

HAGOPIAN, Francesco (2000) “Political Development Revisited”, *Comparative Political Studies* 33 (6-7) : 880-911

HUNTINGTON, Samuel P. (1991) *The third wave : Democratization in the late twentieth century*. Norman : University of Oklahoma Press.

HUNTINGTON, Samuel P. (1968) *Political order in changing societies*. New Haven : Yale University Press.

HUNTINGTON, Samuel P. (1965) “Political Development and Political Decay”, *World Politics* 17 (3) : 386-430.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (2022) “Democracy Index, The Global State of Democracy 2022”. En ligne, page consultée le 8 décembre 2022. Disponible en : <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>

//www.idea.int/democracytracker/sites/default/files/2022-11/the-global-state-of-democracy-2022.pdf

KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart et ZOIDO-LOBATON, Pablo (1999) *Governance Matters*. Policy Research Working Paper, no. 2196. The World Bank.

LANGVATN, Silje A. (2016) “Legitimate, but unjust; just, but illegitimate : Rawls on political legitimacy”, *Philosophy and Social Criticism* 42 (2) : 132-153.

LIJPHART, Arend (1977) *Democracy in plural societies : A comparative exploration*. New Haven : Yale University Press.

LIPSET, Seymour M. (1960) *Political Man. The Social Bases of Politics*. New York : Anchor Books.

LIPSET, Seymour M. (1959) “Some social requisites of democracy : Economic development and political legitimacy”, *American Political Science Review* 53 : 69-105.

MANN, M. (2008) “Infrastructural power revisited”. *Studies in Comparative International Development* 43(3) : 355-365

MO HIBRAHIM FOUNDATION (2020) Ibrahim Index of African Governance. En ligne, page consultée le 8 décembre 2020). Disponible en : <https://mo.ibrahim.foundation/iiag>

MOORE, Barrington Jr. (1966) *The Social Origins of Dictatorship and Democracy : Lord and Peasant in the Formation of the Modern World*. Cambridge : Beacon Press.

MORIN, Edgar (2000) Penser les complexités du Sud. *Symposium organisé avec l'Association pour la Pensée complexe, Vilanova i la Geltru, 19 au 20 octobre*.

MULLER, Pierre (2000) “L’analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l’action publique”, *Revue française de science politique* 50(2) : 189-207.

NAR (2018) *Local Government Imihigo Process : Understanding the factors contributing to low citizen participation*. Rwanda : Kigali

NATIONAL UNITY AND RECONCILIATION COMMISSION (2015) *Rwanda Reconciliation Barometer*. Rwanda : Kigali.

LUSTHAUS, Charles; ADRIEN, Marie-Hélène; ANDERSON, Gary; CARDEN, Fred et MONTALVÁN, George P. (2003) *Évaluation organisationnelle. Un Cadre pour l'amélioration de la performance*. Canada : Les Presses de l'Université Laval, Centre de recherches pour le développement international.

PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL (2022) "Rapport mondial sur les crises alimentaires : l'insécurité alimentaire aiguë atteint de nouveaux records". En ligne, page consultée le 8 novembre 2022. Disponible en : <https://fr.wfp.org/news/global-report-food-crises-acute-food-insecurity-hits-new-highs>

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (2002) Rapport mondial sur le développement humain 2002. En ligne, page consultée le 4 novembre 2022. Disponible en : <https://hdr.undp.org/system/files/documents//rapport-sur-le-developpement-humain-2002-francais.rapport-sur-le-developpement-humain-2002-francais>

PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (1991). *Rapport mondial sur le développement humain*.

PRZEWORSKI, Adam et LIMONGI, Fernando (1997) "Modernization. Theories and Facts", *World Politics* 49 : 155-183

PRZEWORSKI, Adam et LIMONGI, Fernando (1993) "Political Regimes and Economic Growth", *Journal of Economic Perspectives* 7 (3) : 51-69.

RAWLS, John (1995) "Reply To Habermas", *The Journal of Philosophy* 92 (3) : 132-180.

RODRIK, Dani (1997) *Democracy and Economic Performance*. En ligne. Disponible en : <http://www.ueh.edu.vn/userfiles/file/demoecon.pdf>

RONDEAU, Dany (2016) "Justice centrée sur la faute ou justice centrée sur les victimes ? Le dilemme des commissions de vérité et de réconciliation". *Éthique publique* 18 (1).

SAM, Joseph (2015) *Rwanda Ubudehe, Local Collective Action*. Rwanda : Kigali. Disponible en : <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/2572#quotation>.

SANDRETTO, René (2016) “Démocratie et développement”, *Informations et Commentaires* 175 : 4-26.

SANTOS, Boaventura De Souza (2004) “A Critique of Lazy Reason : Against the Waste of Experience”, dans Wallerstein, I. (ed.) *The Modern World-System in the Longue Durée*. Londres : Paradigm Publishers, pp. 157-197.

SCHAAR, John H. (1981) *Legitimacy in the Modern State*. New Jersey : Transaction Publishers.

SEN, Amartya K. (2001) *Democracy and Social Justice*, dans Farrukh Iqbal et Jong-Il You, *Democracy, Market economics and Development. An Asian perspective*. Washington, D.C. : The World Bank.

SHARPF, Fritz W. (1998) *Governing in Europe : Effective and Democratic*. Oxford : Oxford University Press.

SIROWY, Larry et INKELES, Alex (1990) “The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality : A Review”, *Comparative International Development* 25 (1) : 126-157.

VALENZUELA, J. Samuel et VALENZUELA, Arturo (1978) “Modernization and dependency : Alternative perspectives in the study of Latin American underdevelopment”, *Comparative Politics* 10(4) : 535-557.

WIKE, Richard; FETTEROLF, Janell; SCHUMACHER, Shannon et MONCUS, J. J. (2021) *Citizens in Advanced Economies Want Significant Changes to Their Political Systems*. Pew Research Centre. Disponible en : <https://www.pewresearch.org/global/2021/10/21/spring-2021-democracy-appendix-a-classifying-democracies/>

ZAKARIA, Fareed (2003) *The Future of Freedom : Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York, London : W.W. Norton.