

# Quelle(s) démocratie(s) pour la région des Grands Lacs ?

Hervé Guillorel

Les remarques présentées ici émanent d'un politiste non africaniste mais persuadé que l'analyse comparative constitue une approche riche d'enseignements en matière de sciences sociales et humaines. Les questions politiques soulevées par les exemples actuels de l'Afrique des Grands Lacs, et plus particulièrement ceux du Burundi, renvoient à des problèmes relatifs à la démocratie, à la fois d'un point de vue théorique et philosophique mais aussi d'un point de vue empirique, très concret, celui de la mise au point de techniques d'ingénierie constitutionnelle et électorale.

Mais, plutôt que de centrer ma communication uniquement sur ces questions d'ingénierie constitutionnelle et électorale ou sur une analyse des élections présidentielles et législatives de 1993 au Burundi, élections jugées globalement libres et démocratiques, j'ai préféré fournir quelques éléments de réflexion sur la notion de démocratie et sur les paramètres temporels et spatiaux d'un bon fonctionnement des pratiques démocratiques. Et nous verrons que ces trois questions : qu'est-ce que la démocratie ?, quelles temporalités pour la démocratie ? et quelles territorialités pour la démocratie ? sont immédiatement pertinentes pour l'analyse des cas empiriques concrets comme ceux étudiés à l'occasion de ce colloque.

Le temps et l'espace sont deux critères (variables ?, paramètres ?, etc.) fondamentaux de l'Être-là, de l'Être-au-monde (du *Da-sein*), pour reprendre la démarche philosophique de Martin Heidegger. D'autre part, je reprendrai la définition du politique comme le " vouloir vivre ensemble " des êtres humains socialisés, dont parle Hannah Arendt, s'inspirant du modèle de la cité (" polis ") grecque (Arendt, 1995). La question est donc de savoir ce qu'il en est aujourd'hui du " vouloir vivre ensemble " dans l'Afrique des Grands Lacs et notamment au Burundi et au Rwanda. Reconstruire l'État de droit c'est d'abord reconstruire les conditions juridiques et politiques de ce "vouloir vivre ensemble", sans oublier que le politique comme "vouloir vivre ensemble" a pour finalité la gestion du conflit.

## A. La démocratie : définitions, temporalités, territorialités

### Définitions

La démocratie c'est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple : c'est, sauf exception, une forme de gouvernement représentatif. La démocratie représentative suppose la sélection de représentants, cette sélection étant supposée être faite par le mécanisme de l'élection, critère de légitimité politique. Enfin une grande partie des pratiques démocratiques impliquent des mécanismes de décision basés sur le couple majorité(s) / minorité(s).

La question de l'ethnocentrisme de cette première définition peut être déjà soulevée dans la mesure où cette version de la démocratie peut être perçue comme étant celle des pays européens, occidentaux, version parmi d'autres possibles mais

version qui serait imposée à d'autres sociétés.

Nous citerons ici deux remarques sur la question de l'adaptation de ce type de démocratie aux sociétés extérieures à l'aire européenne, et souvent colonisées par les Européens.

La première a été faite par un sociologue suisse, Jean Ziegler, qui, dans un article des années 1960, écrivait que selon lui, l'instauration de l'élection, du principe électif, comme mode de désignation et de légitimité politique avait constitué un véritable viol de la société traditionnelle burundaise.

La seconde remarque est plus récente et émane d'un ethnologue africaniste français qui estimait il y a quelque temps, à l'occasion d'un séminaire, que selon lui, le couple ou l'opposition majorité/minorité en tant qu'il recèle des divisions, des dissensions au sein des sociétés traditionnelles telles que celles que l'on trouve en Afrique (et ailleurs) est impossible à accepter, à assumer, car le corps social, sous le regard des ancêtres, ne pourrait pas survivre à une remise en cause du consensus.

Ces deux opinions sont intéressantes car elles visent deux critères distincts qui sont au cœur d'une certaine vision de la démocratie : le principe électif et le principe de majorité.

La question de l'instauration de la démocratie en Afrique a fait et continue de faire l'objet de nombreux travaux et de nombreuses polémiques : la démocratie libérale qualifiée également de démocratie occidentale, numérique, formelle, individualiste voir même de bourgeoise, est construite sur l'agrégation d'individus. L'axiome " un homme = une voix " renvoie à une philosophie individualiste souvent contradictoire avec les sociétés de type holiste. Dès lors, ce modèle est vécu comme imposé de l'extérieur par le colonisateur ou l'ex-colonisateur (on retrouve ici le problème de l'importation, de l'imitation des modèles politiques des pays coloniaux).

Les deux propos rapportés ci-dessus et émanant de spécialistes européens reprennent à leur compte cette idée de l'inadéquation des principes de la démocratie occidentale (élection, majorité). Dans un livre consacré au génocide, Leo Kuper reprend la même argumentation :

" In a number of these societies, decolonization detonated explosive genocide conflicts, as the earlier rulers and their one-time subjects engaged in violent struggle under the impetus of electoral contests in a democratic idiom introduced by the colonial powers in the movement to independance " (Kuper, 1996 : 266).

Nous retrouvons ici l'argument selon lequel la conjonction de la collaboration du pouvoir colonial avec certains groupes sociaux (ethnies dominantes ou dominées) et l'introduction trop rapide et souvent manipulée des pratiques électorales, ont à la fois déstructuré fortement des sociétés traditionnelles caractérisées par des systèmes très subtils de pouvoirs et contre-pouvoirs, et fourni les prémisses à une situation génocidaire. Il y aurait ainsi un rapport entre l'introduction de la démocratie quantitative, individualiste, majoritaire et le risque de génocide. Certains acteurs tutsi ont ainsi estimé que la démocratie en œuvre lors des élections de 1993 était de fait une démocratie ethnique et que les Hutu, avec l'aide d'éléments étrangers (la Belgique en l'occurrence) avaient " ethnicisé " le processus de démocratisation et que le coup d'État de 1993 aurait eu pour but de prévenir cette dérive de la démocratie. La thèse serait que ce sont le pluralisme politique et la démocratie élective (multipartisme, principe de majorité, principe électif) qui auraient favorisé l'ethnicisation de la société.

Ainsi la démocratie à l'occidentale ne serait pas adaptée aux sociétés

traditionnelles car, dans tous les cas, " La démocratie doit s'adapter au contexte socio-culturel du pays " (discours du major Buyoya, décembre 1987).<sup>1</sup> Le multipartisme est par exemple souvent jugé contraire dans son essence même au mode de gestion sociétale basé sur le consensus, le parti unique étant présenté comme une meilleure alternative.

Le problème vient de ce que les Etats coloniaux ont favorisé l'introduction de leur modèle de démocratie et que ce modèle est aujourd'hui proposé voire imposé par l'ensemble des États occidentaux (notamment les Etats-Unis) et par diverses organisations internationales (Banque Mondiale, FMI, etc.) comme condition de leur aide (notamment financière) ; on s'acheminerait vers l'imposition d'un ordre démocratique international basé sur les principes de la démocratie individualiste (élections " libres ", principe "un homme = une voix", etc.), une sorte de déclaration universelle de la démocratie (rappelons ici les déclarations du Premier Ministre de Malaisie critiquant le caractère occidental, ethnocentriste et donc pseudo-universel de la déclaration universelle des droits de l'homme). On assiste donc à une inflation d'organisations et d'observateurs chargés de s'assurer du bon fonctionnement des élections et d'accorder des brevets de bonne conduite démocratique ; on notera également que, de plus en plus, ce brevet est accordé sur la base d'un simple respect formel des procédures démocratiques.

Enfin, ce modèle démocratique occidental est aussi un modèle revendiqué au sein des sociétés traditionnelles, soit par principe soit par stratégie. C'est ainsi par exemple que certains partis hutu demandent l'application pure et simple, " juste ", de la démocratie quantitative, numérique (un homme = une voix), et si possible avec un scrutin majoritaire permettant d'obtenir une majorité nette pour gouverner (à la mode anglaise). Face à cette demande, les partis pro-tutsi proposent une autre version de la démocratie, de type *consociatif*.

Il est donc très important ici, avant de proposer plusieurs modèles de démocratie, de montrer comment des groupes sociaux, des partis politiques, en fonction des rapports de force, effectue une instrumentalisation politique des différentes formes, variantes de la démocratie (le même problème se pose pour le choix des modes de scrutin).

Dans un article intitulé " La régulation des conflits dans les sociétés fortement divisées ", Sammy Smooha et Theodor Hanf estiment qu'il y a essentiellement quatre options actuelles pour gérer ces situations : la partition, ce qu'ils appellent la démocratie ethnique, la démocratie consociative et la démocratie libérale. On peut penser qu'à certains égards, le Burundi a expérimenté les trois dernières solutions et que la quatrième solution (la partition) est parfois envisagée.

1° *La démocratie consociative* suppose une définition a priori des groupes sociaux devant être représentés (ce qui pose déjà un très gros problème avec la fausse dichotomie Hutu/Tutsi), la mise sur pied de mécanismes très complexes de pouvoirs et de contre-pouvoirs (maximisation de la séparation des pouvoirs dans le temps et dans l'espace) et en même temps une collaboration, une " coalition " entre les " élites " des groupes sociaux concernés. Ce modèle a été travaillé par plusieurs auteurs dont Arendt Lijphardt, et inclut le Burundi au début de l'indépendance et dans la phase transitoire actuelle ; Lijphardt pense qu'il y avait là un cas classique et intéressant d'importation du modèle politique colonial (la Belgique) par le pays anciennement colonisé.

2° *La démocratie ethnique*, type proposé par Smooha et Hanf, et appliqué à Israël, est une démocratie numérique basée sur l'axiome 1 homme = 1 voix, mais "

détournée " au profit d'un groupe dominant, le groupe dominé étant jugé peu sûr pour avoir accès à des postes importants ou stratégiques, comme l'armée. Dans le cas du Burundi, l'armée a toujours été la réserve gardée des Tutsi (il faut mentionner également ici l'argumentaire hutu d'un génocide sélectif des élites hutu aboutissant de fait à ce que les Tutsi monopolisent tous les postes politiques ou administratifs principaux, magistrature, etc.). On notera ici que le groupe dominant n'est pas forcément le groupe démographiquement le plus important.

3° Enfin *la démocratie libérale*, formelle, est le modèle introduit par le colonisateur belge, revendiqué par les partis hutu, conseillé voire imposé par les pays occidentaux et la société internationale, plusieurs fois appliqué et à chaque fois interrompu par des coups d'État (d'où l'argument selon lequel les Hutu auraient été injustement privés à plusieurs reprises de leur victoire électorale).

### Temps et démocratie

La prise en compte du facteur temps dans l'analyse de la démocratie se fait à plusieurs niveaux :

- il y a tout d'abord les *temporalités différentielles* relatives à l'établissement et à la consolidation de la démocratie : on oppose classiquement l'Angleterre et la France sur ce point : d'un côté un temps long caractérisé par un élargissement progressif des franchises et des techniques électorales caractérisant la démocratie occidentale ; de l'autre, une succession de ruptures alternant des avancées radicales (suffrage " universel " masculin) et des retours en arrière. La situation des États ex-coloniaux ressortit le plus souvent de cette dernière catégorie, sauf lorsque l'État ex-colonial avait déjà amorcé, avant l'indépendance, un processus de démocratisation partiel. Pour certains auteurs, l'irruption soudaine de la démocratie formelle de type occidental (un homme = une voix), revendication des Hutu soutenue notamment par les autorités religieuses, n'aurait fait que réveiller les tensions interethniques ; certains vont même jusqu'à prétendre qu'elle les aurait instituées.

- différences entre la *longue durée* d'une démocratie bien ancrée et les *dynamiques à court terme* des processus de transition à la démocratie : ce type de transition est caractérisé par des états instables, fragiles, d'urgence et ici, l'accélération de l'histoire et les contraintes nées de la mondialisation et de la médiatisation nécessitent de prendre en compte *la théorie des catastrophes*.

- *le temps long de la socialisation politique* nécessaire à l'inculcation d'une véritable culture démocratique : rôle des médias, des instances éducatives, religieuses, etc... comme lieux d'une telle inculcation ou au contraire comme lieux de résistance ; on a pu montrer par exemple que les manuels scolaires en usage dans l'État serbe contenaient des représentations négatives à l'égard des Croates.

- *mémoire / oubli* : dans quelle mesure le bon fonctionnement quotidien du vouloir vivre ensemble constitutif du lien politique suppose-t-il une gestion spécifique de la mémoire (et de l'oubli) des événements passés y compris les plus dramatiques ?

Cette interrogation a été posée récemment par Nicole Loraux dans son livre, *La Cité divisée*, et elle cite un exemple tiré de l'histoire grecque. Il faut donc s'interroger sur ce qui doit être mémorisé et ce qui doit être oublié pour refonder la société civile dans la région des Grands Lacs. Démarches de deuil et de réconciliation, que l'on retrouve par ailleurs (comme en Afrique du Sud), mais qui ne doivent cependant pas faire l'impasse sur l'inacceptable. Il y a là un " juste " milieu à trouver.

- *la question du temps* se retrouve également au niveau de l'*ingénierie démocratique* concrète : durée des mandats des divers types de représentants, importance de la succession dans le temps des élections (instantanéité ou hiérarchisation dans le temps en fonction du caractère plus ou moins légitimant), possibilités techniques de ne pas renouveler en même temps l'intégralité d'une assemblée donnée, voilà autant de " détails " techniques qui peuvent avoir une grande importance. Il peut être par exemple souhaitable, dans une période fragile de transition à la démocratie, de maximiser la séparation des pouvoirs dans le temps (comme dans l'espace) pour casser volontairement les effets jugés trop dangereux d'un raz-de-marée électoral.

### *Territoire et démocratie*

Le territoire est le vecteur fondamental de la représentation politique (et notamment électorale) et peut être en même temps un instrument de manipulation et de confiscation possible de cette représentation.

On peut penser le territoire à deux niveaux : au niveau théorique de son statut dans les théories de la représentation et aux niveaux de ses modalités concrètes.

Clisthène l'Athénien, soucieux de " refonder " l'espace politique athénien sur de nouvelles bases, opte pour une solution territoriale : il s'agissait de rompre avec les légitimités personnelles, " tribales " ; pour cela, il définit a priori quels intérêts doivent être " représentés " (en l'occurrence il s'agit des intérêts " urbains ", " ruraux " et " maritimes ") et il procède ensuite à un découpage territorial de manière à ce que chaque composante du nouveau maillage comprenne un peu d'urbain, un peu de rural et un peu de maritime. On a donc affaire à un " charcutage " politique avant la lettre mais justifié a priori par la nécessité de représenter volontairement des intérêts précis et ce, dans un but d'intérêt général.

L'imposition progressive, au 19<sup>e</sup> siècle, de la démocratie formelle basée sur l'axiome un homme = une voix va amener les théoriciens à poser la question du statut du territoire. On trouve d'un côté le philosophe anglais Stuart Mill pour qui cet axiome suppose la suppression de tous les " corps intermédiaires " et même du territoire considéré comme une médiation inacceptable (ce qui l'amènera à soutenir un mode de scrutin de type proportionnel à l'échelon global de l'État) ; à l'opposé, nous trouvons des constitutionnalistes tels que Maurice Hauriou qui estime au contraire que c'est le territoire, dans sa dimension locale et concrète, qui secrète de l'intérêt général et qui va donc justifier un scrutin de type majoritaire supposant un découpage très fin du territoire étatique. Entre ces deux positions extrêmes, nous trouvons des solutions intermédiaires comme celle de Burke, qui reprend l'idée clisthénienne d'un nombre réduit d'intérêts qui doivent être représentés et qui estime que le découpage électoral permet toujours que ces intérêts soient effectivement représentés. Si tel groupe social, minoritaire dans une circonscription électorale donnée, se retrouve donc sans représentation, il sera majoritaire dans une autre circonscription, et au total, il sera globalement représenté.

On retrouve ici deux questions fondamentales : dans quelle mesure doit-on et peut-on définir a priori quels intérêts doivent être représentés (classes sociales, tranches d'âge, répartition ethnique, sexe, etc., tout est possible) ? Si on répond affirmativement à cette question, quel sera alors le rôle du territoire, sachant que les groupes ainsi définis ne sont pas répartis spatialement de la même façon : certains groupes peuvent être concentrés spatialement, ce qui facilite leur prise en compte

par le biais d'un découpage territorial ; par contre la distinction homme/femme semble impossible à résoudre par le territoire. Cette approche justifie la prise en compte des castes, des états, des corporations et/ou de quotas : elle est contraire en théorie à la démocratie numérique formelle basée sur l'axiome un homme = une voix qui ne veut connaître que l'agrégation d'individus, ensemble d'*homo electoralis* nus. Mais dans ce dernier cas, on retombe sur le biais du territoire car dans la mesure où les entités politiques dépassent de loin la taille idéale dont rêvais Jean-Jacques Rousseau pour établir une vraie démocratie (la taille d'un canton suisse), leur fonctionnement, sauf exception, suppose un minimum de découpage territorial, et les exemples sont nombreux de découpages manipulés pour sur- ou sous-représenter des groupes sociaux divers.

Il existe diverses territorialités :

- il y a tout d'abord *le territoire étatique* : il existe une dynamique spatiale des processus d'édification étatique qui a abouti aujourd'hui à ce que René-Jean Dupuy a appelé la " clôture du système international ". Dans une perspective synchronique, la région des Grands Lacs est découpée en États souverains disposant du " monopole légitime de la violence " sur un territoire donné. Ce territoire étatique (le Burundi, le Rwanda, etc.) est un héritage de la colonisation et il faut toujours garder à l'esprit la question de l'intangibilité des frontières héritées des processus coloniaux et la peur récurrente de la " balkanisation " de l'Afrique (illustrée par la question de la sécession avortée du Biafra mais par les " succès " de l'Érythrée ou de la République Sahraouie). Les États ex-colonisés ont donc hérité de découpages coloniaux (leur propre territoire mais aussi les découpages politico-administratifs internes) dont on connaît le caractère artificiel, d'où les très grandes difficultés à maintenir la logique étatique et encore plus à développer la logique de l'édification nationale ;
- il y a ensuite *les territorialités internes aux États* (niveau infra-étatique) c'est à dire la nature du maillage politico-administratif, en phase ou non avec les territorialités traditionnelles pré-existantes au placage de la forme État-Nation et la nature des pouvoirs attribués à ces différents échelons infra-étatiques (déconcentration, décentralisation, fédéralisme, partition possible) ; nous touchons là au problème fondamental de la " séparation des pouvoirs dans l'espace " et de la géopolitique interne des États ;
- il y a enfin *les niveaux territoriaux inter et supra-étatiques* : l'analyse de la situation des États de la région des Grands Lacs doit prendre en compte des données géopolitiques externes incluant notamment les problèmes de la contiguïté spatiale (comme la " porosité " des frontières, qu'il s'agisse des migrations ou des incursions armées), avec la question centrale des " réfugiés " et de leur mobilisation possible comme stratégie de déstabilisation. Et puis il faut prendre en compte toute une série d'acteurs internationaux : États ex-colonisateurs, " grandes puissances ", organisations internationales (les Nations Unies et ses divers satellites mais aussi les organisations régionales telles que l'OUA), sans oublier les acteurs privés et les ONG.

## B. Quelles solutions politiques ?

Une fois passés en revue rapidement les divers paramètres de la démocratie, quelles solutions peuvent être envisagées ? Nous ferons une distinction entre d'un côté des solutions qui ont ou qui pourraient aboutir à des atteintes physiques au

territoire étatique et/ou aux personnes vivant dans ces territoires, et de l'autre côté, des solutions qui respecteraient l'intégrité territoriale et humaine des États existants avec comme finalité à court, moyen ou long terme de refonder le " vouloir vivre ensemble " des populations.

### *Solutions portant atteinte physique aux territoires et/ou aux personnes*

1 - *La remise en cause radicale du territoire étatique par partition* : c'est une solution qui était pendant longtemps inenvisageable car remettant en cause le principe de l'intangibilité des frontières et enclenchant le processus tant redouté de balkanisation de l'Afrique ; mais nous avons mentionné plus haut des cas récents qui illustrent cette solution. Dans le cas de la région des Grands Lacs, les processus actuels, s'ils sont vérifiés, de " purification ethnique " aboutissant à la création de zones, d'enclaves ethniquement homogènes, pourraient à terme favoriser des solutions de type partition. Tout dépend des configurations spatiales concrètes : les enclaves, par définition, ne facilitent pas une partition nette, cela dépend à la fois de leur nombre et de leur localisation par rapport à leur État externe de rattachement. La solution de la partition a ses partisans tant au niveau interne des États concernés qu'au niveau international. Le danger ici vient du fait que les politiques au pouvoir peuvent être amenés à mener rapidement des opérations sur le terrain pour rendre " inévitable " une telle solution ; d'autre part, cette solution commence à être envisagée au niveau international.

2 - *La création de deux États ethniquement homogènes* par génocide et/ou par échanges inter-étatique des populations. Dans cette hypothèse, on ne porte pas atteinte au découpage étatique hérité de la colonisation mais on porte des atteintes inadmissibles à leur population. On peut estimer que les génocides déjà perpétrés à l'égard de certaines parties de la population constituaient déjà une solution de fait radicale visant à la création d'États ethniquement homogènes. Aujourd'hui cette dernière solution est envisagée dans une logique douce qui consisterait à procéder à des échanges de populations (cette stratégie n'est pas nouvelle : rappelons les échanges de populations entre la Grèce et la Turquie et la situation actuelle de l'ex-Yougoslavie). Nous aurions donc, par exemple, un Burundi tutsi et un Rwanda hutu ou l'inverse ; la situation est tellement absurde qu'on pourrait même proposer de tirer au sort et on pourrait alors avoir un Burundi hutu et un Rwanda tutsi.

Au-delà des désastres humains d'une telle option (migrations forcées, notion absurde et dangereuse d'États ethniquement homogènes, accumulation des rancœurs et danger permanents de guerres fratricides qui ne seraient plus internes mais inter-étatiques), cette solution achoppe sur un obstacle fondamental qui revient toujours, à savoir que pour l'adopter encore faut-il pouvoir distinguer entre les Hutu et les Tutsi. Cela dit, nous verrons dans la seconde partie que les solutions possibles de " vouloir vivre ensemble " ne remettant en cause ni les territoires étatiques ni les populations, peuvent néanmoins présupposer une telle distinction. Il y a là un enjeu fondamental.

La situation actuelle est telle que l'idée d'États ethniquement homogènes est acceptée quasi-officiellement au niveau international comme moindre mal (voir par exemple le livre de Gilbert Ngijol, 1998) ; *c'est là une situation très grave* car cette acceptation, même si elle se veut la moins mauvaise des solutions, d'une part " légitime " a posteriori des actions violentes (génocides, créations d'enclaves) et

d'autre part cette simple possibilité, proposée comme " raisonnable ", risque d'accélérer les politiques de purification ethnique.

La solution de deux États ethniquement homogènes pose un autre problème : peut-on à la fois concilier le respect du territoire et l'inégalité démographique ? En effet, une fois admise la possibilité statistique de dénombrer les " groupes " ethniques en présence et sans oublier le fait que la question ne se réduit pas à la seule dichotomie Hutu/Tutsi, ne faudrait-il pas redimensionner les deux États ethniquement homogènes en fonction de leur nouvelle démographie : si les Tutsi ne font (théoriquement) que 14% de l'ensemble de la population cumulée du Rwanda et du Burundi, ne faut-il pas leur accorder un territoire correspondant à 14% du territoire cumulé de ces deux États ; et si oui, faut-il tenir compte de régions " déjà " ethniquement concentrées ? Poussons la logique dans une autre direction, tout aussi absurde : puisque les Tutsi sont censés être des éleveurs et les Hutu des agriculteurs, ne faudrait-il pas corriger ces chiffres et accorder aux Tutsi un État plus important territorialement que leur simple poids numérique puisque l'élevage implique de grands espaces ? On peut supposer que la stricte égalité numérique aurait la préférence des extrémistes hutu et la seconde celle des extrémistes tutsi.

### [Refonder le lien politique et le "vouloir vivre ensemble"](#)

Les solutions " radicales " que nous venons d'inventorier poussent jusqu'à l'absurde des raisonnements fondés sur des *a priori* contestables : malheureusement la manipulation des catégories identitaires, leurs exaspérations ont donné lieu à des destructions irréparables à court voire à moyen terme et ici les temporalités pèsent lourd. Il faudrait ici invoquer la théorie des catastrophes pour montrer que, dans un premier temps, il semble impossible de revenir en arrière, à une époque où le vouloir vivre ensemble semblait tenir la route. Si un vouloir vivre ensemble fondé sur le principe un homme = une voix demeure un idéal à atteindre, il faut tenir compte du fait que, comme nous l'avons indiqué plus haut, c'est un principe accusé d'être une application occidentale, et donc voir dans quelle mesure il est possible et souhaitable de le concilier avec des conceptions autochtones de la démocratie, sans négliger le fait que parfois ces conceptions autochtones peuvent avoir pour but de privilégier tel ou tel groupe social. Il faut en second lieu, se rappeler que ce même principe, de la démocratie numérique, est exigé par certains groupes en vue d'imposer la majorité à la minorité, poussé dans cette voie à la fois par les anciens colonisateurs et par les grandes puissances.

Il faut enfin tenir compte des événements récents qui semblent nécessiter de prévoir *des solutions politiques et électorales temporaires*, dont la finalité serait d'instituer des garde-fous permettant de protéger la ou les minorités d'un totalitarisme possible de la majorité, pour arriver à un fonctionnement normal de la démocratie. Mais comme les notions de " minorité " et de " majorité " renvoient de fait à la fausse distinction entre Tutsi et Hutu, cette période transitoire pourrait n'aboutir qu'à renforcer ces catégorisations et donc ralentir voire faire avorter la voie vers une démocratie réelle. Nous sommes ici dans un cercle vicieux et infernal. Nous voulons à la fois définir une démocratie basée sur l'axiome un homme = une voix, vision imposée par les grandes puissances et demandée par la majorité de la population, mais nous voulons la mettre provisoirement entre parenthèse et donc violer cette démocratie en prétextant que le but est de l'instaurer définitivement dans un délai incertain qui pourrait être assez long.

Avant de proposer des solutions concrètes d'ingénierie constitutionnelle et électorale, il faut tenir compte d'une question fondamentale : la dichotomie réelle, manipulée ou fantasmée basée sur la catégorisation ethnique qui distinguerait les Hutu et les Tutsi. Cette question préalable affecte deux niveaux dans le cadre d'une solution démocratique : le niveau territorial dans la mesure où il s'agirait de constituer des Hutulands et des Tutsilands, et les solutions institutionnelles qui présupposeraient une telle catégorisation. Une fois intégrés et résolus tous ces biais, rien n'empêche d'élaborer un système très subtil de pouvoirs et contre-pouvoirs.

Le découpage politico-administratif d'un territoire renvoie à l'idée d'une hiérarchie des pouvoirs selon un continuum local-national : ainsi dans le cas de la France nous avons l'échelle suivante : communes (élections municipales), cantons et départements (élections cantonales), régions (élections régionales), Parlement (avec bi-caméralisme : une Assemblée Nationale composée de députés élus dans le cadre de circonscriptions électorales ad hoc mais censés représenter la Nation toute entière et non pas leur circonscription particulière, sur la base théorique de l'axiome un homme = une voix, et un Sénat censé représenter non pas des individus mais des collectivités territoriales, avec un mode de scrutin indirect), et enfin le Président de la République élu dans le cadre du territoire étatique. Chacun de ces niveaux dispose de pouvoirs spécifiques et d'une légitimité propre, cette dernière étant renforcée notamment par l'étendue du territoire qui sert à l'élection. Tous les États fonctionnent selon cette même logique globale (hiérarchie des niveaux, plus ou moins grande complexité du maillage territorial, différences dans les durées des mandats électifs).

Dès lors, les modalités concrètes de la séparation des pouvoirs peuvent varier à l'infini. Si nous retenons comme hypothèse l'idée qu'il faut faire une certaine place à la catégorisation Tutsi/Hutu, cette dernière peut être techniquement utilisée à tous les échelons de l'entité politique.

- Au niveau du pouvoir exécutif central, on peut soit conserver le système d'un président unique qui serait Hutu, avec un vice-président qui serait Tutsi. On peut aussi imaginer un exécutif collégial (comme en Suisse) qui prendrait en compte cette idée. Même chose pour le gouvernement : rien n'empêche en droit d'imaginer une répartition des portefeuilles selon une base ethnique. Tous ces cas de figure ont réellement existé.

- Au niveau du pouvoir législatif, le premier choix se fait souvent entre un système monocaméral (une seule chambre) et un système bicaméral (deux chambres), la chambre unique ou l'une des deux chambres étant élues sur une base numérique, l'autre chambre 2 pouvant être élue selon des logiques différentes : représentation de niveaux territoriaux infra-étatiques (comme en France ou dans les États fédéraux), groupe social (la Chambre des Lords), ou simple émanation de la première chambre, l'idée étant de faire un contre-poids de principe ayant pour but de modérer les emportements possibles de cette dernière (comme en Norvège), sans oublier les Chambres de type corporatiste ayant pour fonction explicite de représenter des groupes sociaux en tant que tels.

Là encore, la distinction Hutu-Tutsi peut être prise en compte : pour ce qui est d'une chambre élue selon le principe un homme = une voix, il y a plusieurs modalités.

- Soit un système de *représentation proportionnelle à l'échelon du territoire tout entier* ou à un échelon régional suffisamment large qui permettrait à tout parti

politique bénéficiant d'un poids électoral minimum d'être représenté au plus haut niveau. Il suffit pour cela d'établir volontairement un seuil très bas (comme en Israël ou aux Pays-Bas). Ce cas de figure permet aux minorités d'être représentées et en l'occurrence la distinction Hutu-Tutsi pourrait très bien ne pas être officiellement reconnue mais ce sont alors les partis politiques qui jouent un rôle important et le risque serait de valoriser des partis politiques à base ethnique.

- Soit un système de *scrutin majoritaire dans le cadre de circonscriptions électorales spécifiques*, avec l'idée de faire en sorte que le découpage de ces circonscriptions puissent, de fait, permettre la prise en considération de la distinction Tutsi/Hutu : on aurait alors un système de " *charcutage affirmatif* ", avec comme finalité la protection des Tutsi. Cela suppose également la possibilité physique d'une telle solution, c'est-à-dire une ou des concentrations spatiales suffisamment fortes des Tutsi pour pouvoir plaquer un découpage ad hoc.

L'analyse comparée des modes de scrutin montre la diversité des solutions adoptées : en Nouvelle-Zélande, il existe un collège spécifique *maori* ; c'est une solution qui suppose la catégorisation " ethnique " (sans parler des problèmes de métissage) ; s'agit-il d'une protection ou d'une " réserve " électorale ? Je mentionnerai également la solution proposée lors de la discussion sur le changement de mode de scrutin pour les élections législatives au Canada ; un spécialiste avait estimé qu'il était tout à fait possible de respecter l'axiome un homme = une voix, le système traditionnel anglo-saxon de scrutin majoritaire uninominal à un tour dans le cadre d'une circonscription électorale ad hoc et la représentation de certains groupes sociaux (en l'occurrence les autochtones *Inuit*) ; mais cette solution miracle supposait qu'une fois plaquée une circonscription sur la zone de concentration spatiale des Inuit, ces derniers ne dispersent pas leur voix mais votent " comme un seul homme ". Cette solution est quelque peu byzantine.

Dernier cas que nous mentionnerons, celui de *Fidji* : cette île a été colonisée par la Grande Bretagne, qui y a " importé " un nombre important de travailleurs en provenance de l'Inde. Le résultat a été que les Indiens, longtemps citoyens de seconde zone, ont réussi petit à petit à imposer une démocratie numérique qui les a avantagés à la longue, compte tenu des facteurs démographiques. C'est ce qui a amené dans les années 1980 plusieurs coups d'État organisés par les militaires fidjiens qui refusaient que la démocratie numérique se fasse au détriment de la population autochtone devenue minoritaire chez elle. Ils ont alors proposé une Constitution dont la finalité explicite était de faire en sorte que les " autochtones " gardent le pouvoir, d'où une violation manifeste de l'axiome un homme = une voix qui a valu à Fidji d'être mis au ban du Commonwealth.

Avec les exemples de la Nouvelle-Zélande, du Canada et de Fidji, on voit trois logiques différentes de traitement de la question. Nous ferons ici une dernière remarque pour mettre en garde contre toute récupération de ces exemples : il se trouve que dans ces trois cas nous avons affaire à des " *peuples autochtones* ". Nos trois exemples n'ont pas pour but de faire croire que la situation au Rwanda ou au Burundi peut être expliquée en termes d'autochtonie : cette notion est très complexe et très dangereuse, et il ne faut pas oublier que certains extrémistes hutu ont pu justifier leur politique en jouant à la fois de la démocratie numérique et d'une prétention (contestée par ailleurs) d'une autochtonie des Hutu par rapport aux Tutsi. Les trois exemples n'ont pour but que de montrer des solutions politiques et institutionnelles.

Pour terminer, avec la première chambre du pouvoir législatif, on peut également prendre en compte toute une série de paramètres, une fois cette chambre élue, tels que l'obligation de majorités qualifiées ou de minorités de blocage ; une autre possibilité est celle des modalités de recrutement et du rôle attribué à la seconde chambre.

En effet, la seconde Chambre du Parlement peut être (et est presque toujours) élue selon des critères différents. Et il est vrai que la distinction Tutsi-Hutu peut être prise en compte ici à divers niveaux, soit directement si on propose que ces groupes soient représentés en tant que tels (les Tutsi minoritaires de fait dans la première chambre, disposeraient dans la seconde d'une représentation sans rapport avec leur force numérique), soit indirectement dans la mesure où cette seconde chambre représenterait des collectivités territoriales inférieures dont certaines d'entre elles seraient contrôlées par les Tutsi.

L'un des problèmes reste le fait que d'un côté on cherche par principe à ne pas tenir compte des appartenances régionales, religieuses, ethniques ou sociales, mais que ces appartenances restent prégnantes en fait ou en droit.

Prenons un exemple : en 1988 est mise sur pied, au Burundi, une Commission nationale chargée d'étudier la question de l'unité nationale. Cette Commission aux pouvoirs strictement consultatifs était composée de 24 membres et strictement paritaire (12 Hutu et 12 Tutsi), mais selon son coordinateur Libère Bararunyeretse, " les membres de la Commission ne viennent pas y siéger en tant que représentants d'une ethnie, d'une région, d'une confession, ou d'un secteur socio-professionnel, etc. Ils participent aux travaux en tant que citoyens burundais, chacun avec sa sensibilité propre " (*Jeune Afrique* n° 1481, 24 mai 1989).

La fiction juridique ne résiste pas à la réalité des faits ; de la même façon, nous savons très bien qu'un député en France tout en étant censé n'être qu'un représentant de l'ensemble de la Nation française, se comporte très souvent comme un représentant " corporatiste " de la circonscription électorale qui l'a élu.

Au niveau des échelons territoriaux inférieurs, il y a là aussi de nombreuses possibilités : il y a notamment la solution fédérale, solution qui suppose toujours des concentrations spatiales d'un groupe donné, préfiguration de Tusilands et Hutulands, avec tous les dangers d'une telle ségrégation ethnico-spatiale.

Au niveau local, il ne faut pas oublier ici la possible revitalisation des " bashingantahe ", moyen d'adapter le modèle démocratique occidental avec les spécificités locales et régionales : cette utilisation des " bashingantahe " comme moyen possible de refonder les bases d'un retour à la démocratie et d'un "vouloir vivre ensemble" a été évoqué à la fois par les instances politiques du Burundi et par diverses organisations internationales (comme la Commission de l'ONU des droits de l'homme, notamment dans son rapport du 27 février 1996 sur les droits de l'homme au Burundi). Nous renvoyons ici à la communication d'Adrien Ntabona dans le présent volume, en rappelant simplement que ces structures de démocratie de proximité ne prennent pas forcément en compte les mêmes critères que la démocratie occidentale et qu'elles ont été accusées par certains d'être, aujourd'hui, les vecteurs des Tutsi et de l'Uprona.

Au delà du caractère local des " bashingantahe ", il faut étudier de quelle manière il est possible de concilier les impératifs de la démocratie occidentale et les modes traditionnels de gestion du politique et donc du conflit dans les sociétés traditionnelles. Dans un livre récent intitulé *La palabre, une juridiction de la parole*, Jean-Godefroy Bidima rappelle par exemple que " La palabre met en scène le

pouvoir, met en ordre une société et donne du sens au langage. Elle parie sur l'autre, celui à rencontrer, avec qui échanger " et il estime que " L'importance de la palabre dépasse même le cadre africain pour interroger utilement l'arrogance de la mondialisation d'un certain Occident qui n'a pas su relativiser ses vérités dans son rapport à l'autre " (Bidima, 1997, 4e de couverture).

## Conclusion

L'analyse comparée des techniques constitutionnelles et électorales montrent que les responsables politiques disposent d'un arsenal permettant d'imaginer un nombre incalculable de solutions concrètes pour gérer le vouloir vivre ensemble d'une entité politique donnée. Mais il est important de montrer quelles sont les logiques à l'œuvre derrière ces modalités techniques, d'identifier les paramètres fondamentaux d'un bon usage de la démocratie. Nous avons vu que le temps et surtout le territoire constituent de tels paramètres. **Mais aucune de ces modalités concrètes ne peut remplacer le désir et la volonté de refonder les liens civiques** : la situation actuelle du Burundi et du Rwanda est bloquée par les effets de l'opposition Hutu/Tutsi :

" Le conflit entre Bahutu et Batutsi au Rwanda et au Burundi n'est ni une simple lutte pour le pouvoir, ni une lutte entre deux tribus ou deux ethnies identitairement différenciées, mais une lutte entre deux groupes de la même population à identité variable et arbitrairement désignée selon les intérêts à défendre, mais qui se comportent entre eux comme s'il s'agissait de deux espèces biologiques incompatibles, chacun cherchant à s'emparer de l'État et à le contrôler exclusivement après avoir exterminé ou chassé l'autre s'il le faut. " (Balibutsa, 2000).

Mais, que cette opposition fasse sens ou non, qu'elle ait été inventée ou plutôt exaspérée par le pouvoir colonial, le mal est fait car toute solution de refondation du lien politique qui passerait par l'idée de protéger la " minorité " Tutsi d'une majorité numérique Hutu, suppose de légitimer cette catégorisation. D'autre part, la fiction juridico-politique d'une démocratie formelle basée sur l'axiome un homme = une voix et refusant de droit toute autre appartenance du citoyen à un quelconque groupe (sur des bases religieuses, ethniques ou autres) n'a jamais empêché de tels groupes (notamment par le biais de partis politiques) d'asseoir leur hégémonie grâce à une telle fiction. On aboutit finalement à un véritable dialogue de sourds. Ces situations se sont retrouvées dans l'histoire des États européens mais ces États ont bénéficié d'un temps long dans l'établissement de leurs pratiques démocratiques alors que les États nouveaux sont piégés par l'accélération de l'histoire.

## Références bibliographiques

- Arendt (Hannah) [1995] - *Qu'est-ce que la politique ?* Paris, Le Seuil.  
Balibutsa (Maniragaba) [2000] - *Une archéologie de la violence en Afrique des Grands Lacs.* Libreville, Éd. du CICIBA.  
Bidima (Jean-Godefroy) [1997] - *La palabre. Une juridiction de la parole.* Paris, Michalon.  
Hutchinson (John) & Smith (Anthony D. Smith) eds., [1996] - *Ethnicity.* Oxford & New York, Oxford University Press.  
Kuper (Leo) [1981] - *Genocide.* Harmondsworth, Penguin.

Kuper (Leo) [1996] - " Genocide and the plural society ", pp. 262-270 in : Hutchinson & Smith, eds., 1996 (il s'agit d'un extrait de Kuper, 1981).

Lijphart (Arend) [1977] - *Democracy in plural societies. A comparative exploration.* New haven and London, Yale University Press.

Loroux (Nicole) [1997] - *La cité divisée.* Paris, Payot.

Ngijol (Gilbert) [1998] - *Autopsie des génocides rwandais, burundais et l'ONU.* Paris, Présence Africaine.

Smith (Anthony D.) ed. [1992] - *Ethnicity and nationalism.* Leiden & New York, E.J. Brill.

Smootha (Sammy) & Hanf (Theodor) [1996] - " Conflict-regulation in deeply divided societies ", pp. 326-333 (il s'agit d'une reprise d'un article paru in Smith, ed. 1992).

*1 Lors du remaniement gouvernemental du 19 octobre 1988 semblait se dégager une nouvelle éthique de l'unité nationale avec l'idée selon laquelle le pouvoir devait être partagé (" ntwaro rusangi " en kirundi, traduit justement par " démocratie ").*  
*2 Dans un système bicaméral, il est traditionnel de nommer la Chambre élue selon une logique démographique, la Chambre Basse ou la Seconde Chambre, et la Chambre élue autrement, la Chambre Haute ou la Première Chambre, ces dénominations reflétant ainsi l'histoire de l'instauration d'un parlementarisme représentatif. Aujourd'hui, l'accent mis sur la légitimité plus grande d'une chambre élue au suffrage universel direct perturbe ce vocabulaire. Nous avons donc choisi d'appeler première chambre la chambre élue sur une la base de l'axiome 1 homme = 1 voix.*