
Élections et sociologie politique. Note sur les législatives de 1981 et 1982 au Rwanda et au Burundi

Jean-Pierre Chrétien, Gabriel Le Jeune

Citer ce document / Cite this document :

Chrétien Jean-Pierre, Le Jeune Gabriel. Élections et sociologie politique. Note sur les législatives de 1981 et 1982 au Rwanda et au Burundi. In: Tiers-Monde, tome 27, n°106, 1986. L'Afrique des Grands Lacs. pp. 331-338;

doi : 10.3406/tiers.1986.4465

http://www.persee.fr/doc/tiers_0040-7356_1986_num_27_106_4465

Document généré le 07/12/2017

ÉLECTIONS ET SOCIOLOGIE POLITIQUE

Note sur les législatives de 1981 et 1982 au Rwanda et au Burundi

Jean-Pierre CHRÉTIEN* et Gabriel LE JEUNE**

L'histoire de l'évolution institutionnelle récente des deux pays n'est pas ici notre propos. Mais chacun peut constater le parallélisme des procédures. En deçà comme au-delà de la Kanyaru, des régimes issus d'un mouvement militaire, en juillet 1973 à Kigali et en novembre 1976 à Bujumbura, ont entrepris de se doter de toutes les formes propres à un Etat de droit contemporain : constitutions adoptées par référendum (en décembre 1978 au Rwanda, en novembre 1981 au Burundi), élections présidentielles et législatives. La forme adoptée est celle du système présidentiel articulé sur un régime de parti unique : Juvénal Habyarimana s'appuie sur le Mouvement national révolutionnaire pour le développement (MNRD) qui a remplacé en 1975 l'ancien Parmehutu ; Jean-Baptiste Bagaza s'appuie sur l'Union pour le progrès national (UPRONA) réorganisée sur de nouvelles bases depuis 1977.

Ce passage à des formes civiles avait certes une signification internationale pour deux petits pays dont l'image de marque avait eu à souffrir d'une façon ou d'une autre à plusieurs reprises (sous les présidences de Kayibanda au Rwanda et de Micombero au Burundi). Mais il serait caricatural de négliger les logiques internes qui ont conduit, après une indépendance préparée dans la confusion et une quinzaine d'années de rodages souvent tragiques, à la recherche d'une stabilité politique indispensable au développement économique et social. Il est évident que la mise en œuvre de mécanismes politiques réguliers a

* Maître de recherche au CNRS, UA « Tiers Monde - Afrique » - Université de Paris I.

** Agrégé d'histoire.

une sorte de valeur exemplaire destinée à conjurer les démons des violences politico-ethniques qui ont endeuillé ces pays dans les années 1963-1965 et surtout en 1972, au Burundi (la crise que les Burundais eux-mêmes ont appelée « le fléau », *ikiya*), et aussi en 1973, au Rwanda (le prélude à la chute de Kayibanda).

Si l'on voulait apprécier complètement les efforts de démocratisation de la société dans chacun des deux pays, il faudrait aussi, par-delà les formes institutionnelles (et cela vaut aussi pour le Zaïre ou la Tanzanie), analyser le fonctionnement de l'administration, notamment aux échelons locaux, le fonctionnement de la justice et de tout ce qui concerne la gestion des « Droits de l'homme », le degré d'ouverture de la vie scientifique et culturelle, entre les forces de tolérance favorisées par le développement de l'instruction et les pesanteurs idéologiques liées à une histoire plus ou moins récente, et enfin les mesures économiques et sociales concrètes prises à l'égard des populations rurales qui représentent 95 % des citoyens et qui sont garantes de l'autosuffisance alimentaire. De tous ces points de vue, représentant une sorte de constitution morale implicite, et quand on considère objectivement la situation de nombreux pays d'Afrique, y compris dans la région (songeons aux drames horribles vécus par l'Ouganda depuis quinze ans), il faut honnêtement reconnaître, par-delà toutes les polémiques conjoncturelles, que ces deux pays représentent aujourd'hui une sorte d'oasis de calme et de sérieux. Peut-être est-ce dû à leur taille et à la densité de leur peuplement, favorisant le poids de l'opinion publique, d'une opinion dont les canaux ne se réduisent pas, et de loin, aux médias modernes. Mais il faut aussi tenir compte du souci d'éviter le retour des déchirements antérieurs, plus complaisamment évoqués dans la presse internationale que par ceux qui les ont vécus et qui, précisément, ne les oublient pas.

Cela étant, les résultats des élections législatives tenues le 28 décembre 1981 au Rwanda et le 22 octobre 1982 au Burundi ne peuvent être analysés de la même manière que ceux d'élections analogues dans un pays d'Europe occidentale. Les Assemblées nationales de ces deux pays ne sont ni le lieu des délibérations les plus essentielles, ni l'instance ultime de décision. Les débats les plus importants se déroulent plutôt dans les assemblées du parti ; et le lieu du pouvoir se situe par excellence à la Présidence. Le rôle d'un député rwandais ou celui d'un représentant burundais sont donc bien définis, et pratiquement dans les mêmes termes. Au Burundi le président Bagaza rappelait le 1^{er} novembre 1982 que l'Assemblée a pour tâche de collaborer avec les autres organes politiques pour « sauvegarder l'unité et la paix et veiller à la justice sociale » : « L'Assemblée nationale ne saurait agir autrement que dans

le respect des décisions du Congrès national du Parti. » De même au Rwanda on souligne la nécessité de la compétence et du dévouement des députés au service du développement : les belles paroles ne suffisent pas, expliquait l'organe officiel *Imvaho* le 28 décembre 1981, l'essentiel est d'agir « pour l'intérêt de la masse et selon les principes du Mouvement ».

Néanmoins le déroulement des élections et la composition du personnel politique qui en est issu méritent attention, car ils apportent, sur la nature réelle des régimes en place, un éclairage plus pertinent que celui des définitions toutes faites issues des mécanismes constitutionnels ou de certains slogans journalistiques.

Le code électoral prévoyait dans chaque pays le vote obligatoire selon un système de scrutin plurinominal à un tour. Les listes proposées, à raison d'une pour chacune des dix préfectures du Rwanda ou d'une pour chacune des quinze provinces du Burundi, contenaient, chaque fois, un nombre double de noms par rapport à celui des sièges disponibles. Le total est de 64 députés au Rwanda, de 65 représentants au Burundi.

Les élections proprement dites ont été précédées d'une série de procédures et de délibérations complexes qui ne sont pas sans évoquer les anciennes palabres préparatoires à la sélection des notables, arbitres judiciaires des collines (les *bashingantabe* du Burundi), avec tout ce que cela impliquait de concertation sociale, de règles dans la prise de parole et de volonté de contrôle prudent du jeu social. Nous sommes dans des sociétés qui ont une longue expérience du politique.

Au Burundi, des collèges électoraux provinciaux ont procédé à une première sélection des candidats, une sorte de « primaire » au sein du parti UPRONA. Ces collèges étaient en effet composés de délégués des instances locales du parti. Lors des séances qui se tinrent du 27 au 29 septembre 1982, les 532 postulants à la candidature furent invités à exposer l'objet de leur demande et les problèmes spécifiques de la circonscription. 104 candidats furent ainsi retenus pour les 52 sièges mis au vote (puisque 13 autres devaient relever d'une nomination présidentielle). Au Rwanda les 128 candidats ont été sélectionnés sous le contrôle du cabinet de la présidence du parti MNRD, c'est-à-dire de la Présidence de la République.

Dans le cas du Burundi, on a donc vu se présenter environ dix personnes pour chaque siège. Nous avons pu effectuer un sondage professionnel sur 311 de ces candidats à la candidature. La sociologie de la classe politique apparaît déjà clairement à ce niveau : 0,6 % de paysans, 0,6 % d'ouvriers, 4,5 % d'employés et de cadres du privé,

Catégories	Rwanda				Burundi			
	Candidats	%	Députés	%	Candidats	%	Représentants	%
Responsables du parti	5	3,9	2	3,1	26	25	15	23,1
Ministres	17	13,3	17	26,6	12	11,6	9	13,9
Militaires	2	1,5	2	3,1	0	0	0	0
Sous-préfets/gouverneurs	12	9,4	6	9,4	9	8,6	7	10,8
Bourgmestres/administrateurs	30	23,5	15	23,5	15	14,4	11	17
Fonctionnaires divers	32	25	8	12,5	23	22,1	15	23
Magistrats	4	3,1	2	3,1	2	1,9	0	0
Enseignants	12	9,4	5	7,8	9	8,6	5	7,7
Santé	4	3,1	2	3,1	0	0	1	1,5
Agents secteur privé	5	3,9	3	4,7	1	1	0	0
Entrepreneurs, commerçants	5	3,9	2	3,1	3	2,9	2	3
Divers					4	3,9	0	0
Totaux	128	100	64	100	104	100	65	100

6,4 % de commerçants, entrepreneurs ou professions libérales ; si on déduit encore 11,2 % de cas divers ou mal identifiés, on obtient donc 76,7 % de personnes relevant de la fonction publique. Ces trois quarts de postulants fonctionnaires se décomposeraient de la manière suivante : 11,9 % d'enseignants, 10,6 % de médecins et personnel de santé, 5,1 % de magistrats, 29,6 % de fonctionnaires (administrations centrales ou provinciales), 11,2 % de permanents du parti, 7,4 % de ministres ou gouverneurs de province, 10,3 % d'administrateurs communaux.

A l'issue de la sélection opérée par les collèges électoraux (nous verrons plus loin les chiffres précis), cette ventilation a encore été accentuée, puisque la fonction publique concerne 92,2 % des candidats retenus (notamment au profit des permanents du parti et des administrateurs communaux). Il faut noter que les candidats « divers » ou « privés » (sous les rubriques de commerçant, de retraité, etc.) étaient assez souvent d'anciens politiciens de l'époque de la I^{re} République (de l'époque de Micombero) qui tentaient un retour sur la scène publique grâce à des réseaux d'influence locaux et qui ont le plus souvent échoué. Au Burundi comme au Rwanda la mise en place des nouvelles institutions s'est accompagnée en fait d'un renouvellement du personnel politique, de l'émergence d'une nouvelle couche de responsables, dévoués aux régimes en place et soucieux de se démarquer des leaders de l'après-indépendance.

Les campagnes électorales, plus animées qu'on ne l'imagine parfois, ont néanmoins été contenues dans certaines limites, les meetings étant organisés de manière commune par le parti unique de chaque pays. Les critiques des concurrents étaient formellement déconseillées. Les réunions semblent avoir été plus animées en ville, notamment à Bujumbura. Les opérations électorales se déroulèrent avec calme et correction dans les deux pays : isolements, choix par les illettrés de leurs propres scribes, etc. Le choix offert par ce scrutin de liste où il fallait rayer la moitié des noms a permis en fait aux multiples situations locales de jouer. Les votes n'ont pas été unanimistes : la plupart des candidats au Burundi par exemple sont élus avec environ 70 % des suffrages. Dans ce dernier pays plusieurs officiels importants ont même été battus (trois ministres par exemple), alors que l'électorat rwandais semble avoir davantage respecté l'ordre des listes, reflétant une certaine hiérarchie. Au total on n'observe dans chaque pays que quelques cas de candidats figurant en deuxième moitié des listes (par conséquent *a priori* mal placés) et qui ont été élus, dépassant ainsi les candidats mis en meilleure position qu'eux : sept au Burundi et six au Rwanda. L'analyse de ces

cas de succès électoral révélerait chaque fois des situations personnelles intéressantes. Au Burundi il s'agit d'un commerçant, d'un directeur d'école, d'un fonctionnaire de Bujumbura et de quatre administrateurs communaux. Au Rwanda on trouve deux fonctionnaires (deux femmes), deux employés, un enseignant et un bourgmestre.

La comparaison socioprofessionnelle des candidats aux élections et des membres des assemblées dans les deux pays donne le tableau ci-dessus.

On peut relever certaines différences : la part sensiblement plus importante du parti unique et le poids relativement plus grand des fonctionnaires au Burundi ; la représentation des militaires, le plus grand nombre de députés-ministres et une présence un peu plus importante du secteur privé au Rwanda. Mais dans l'ensemble des similitudes sont grandes : l'importante représentation des cadres de l'administration communale et régionale (près d'un tiers des élus), la place modeste des enseignants (surprenante vu le rôle de l'école en Afrique en général et dans ces pays en particulier), le poids énorme du secteur public (97 % des représentants burundais, 92 % des députés rwandais), l'absence totale, dès l'étape des candidatures, du monde paysan en tant que tel (bien qu'il représente au moins 95 % des masses populaires dans chaque pays), enfin la place très réduite des femmes (4 élues au Rwanda, 6 au Burundi).

Les lecteurs seront peut-être étonnés de ce parallélisme des structures sociales du pouvoir. N'a-t-on pas répété que les deux pays offraient de ce point de vue un contraste radical sur la base des oppositions jugées traditionnelles entre catégories hutu et tutsi ? Le Burundi serait contrôlé par une « aristocratie pastorale » tutsi, tandis que le Rwanda serait géré par la « masse paysanne » hutu. Formules confortables pour des articles de vulgarisation en quête de sensations exotiques, mais que l'on attendrait en vain dans une conversation sérieuse avec des Burundais ou des Rwandais. Les héritages historiques, anciens ou récents, sont assurément lourds, mais leur identification « sociale » est loin d'avoir la clarté qu'on a imaginée.

La répartition des députés entre ces anciennes catégories héréditaires se présente de façon certes différente entre les deux assemblées considérées, tant dans les effectifs que dans la forme. Compte tenu des principes qui avaient inspiré sa révolution de 1959-1961 et de la volonté d'empêcher le retour d'une influence exagérée d'un groupe jugé de tradition « féodale » (et dont la représentativité actuelle est officiellement estimée à 9 %), les 128 candidats aux élections rwandaises ont été présentés publiquement avec leurs appartenances : 124 Bahutu,

2 Batutsi et 2 Batwa. Parmi les députés on retrouve 63 Bahutu et un seul Mututsi. L'absence de Batwa conduisit un journaliste d'*Imvaho* à souhaiter qu'à l'avenir on leur réserve aussi un siège spécifique.

Au Burundi au contraire le principe affirmé est celui du dépassement des clivages « ethniques », le refus de ce qu'on appelle « le tribalisme ». Le silence sur les appartenances héréditaires des députés ne signifie cependant pas que le pouvoir les ignore, puisqu'une de ses préoccupations depuis 1976 est précisément la réintégration des citoyens d'origine hutu dans les fonctions de responsabilité du pays. D'après les informations que nous avons pu recueillir, il nous apparaît que sur les 104 candidats aux élections au moins 20 étaient bahutu et que 10 d'entre ces derniers ont été élus. L'analyse détaillée des résultats ne traduit d'ailleurs pas des chiffres sensiblement différents selon que les candidats aient été bahutu ou batutsi. Mais la volonté du pouvoir s'est traduite aussi par le « repêchage » de 7 candidats bahutu à l'occasion des nominations présidentielles. Plus du quart des représentants burundais sont donc des Bahutu.

Ces différents chiffres sont plus intéressants par les tendances politiques qu'ils reflètent, par rapport aux expériences de l'histoire récente, que comme critères de représentativité « démocratique », sauf à admettre que les quotas liés à des appartenances héréditaires soient des critères décisifs dans les jugements à porter sur le développement des pays d'Afrique.

L'observation des personnels politiques du Rwanda et du Burundi nous a précisément montré les limites des analyses sociales qui se contenteraient de reprendre les discours idéologiques tirés soit de l'ethnographie, soit des propagandes modernes. Les critères économiques et socioculturels (diplômes, professions...) aboutissent à des résultats identiques, ceux que l'on trouverait dans maints autres pays d'Afrique, à savoir la prééminence d'une bourgeoisie d'Etat, une « bourgeoisie directoriale » pour reprendre l'expression de Sklar.

Les rapports hutu-tutsi s'inscrivent dans ce contexte selon la même logique, parfois envahissante jusqu'au drame, que tous les autres clivages fondés sur des réseaux de solidarités verticales, impliquant non seulement des liens de type ethnique, mais aussi clanique, religieux, matrimonial, régional, scolaire. L'étude des formes de clientélisme de cette nature au Rwanda et au Burundi mériterait d'autres développements. L'ethnicité n'en serait pas le seul critère ? Les élections législatives, véritable mise en scène de la légitimité institutionnelle, font ressortir le rôle que recherchent les pouvoirs, avec plus ou moins d'ouverture et de succès, dans leurs actes et leurs discours (développe-

ment, unité...), celui de médiateurs entre les préoccupations quotidiennes des populations et les intérêts des couches dirigeantes liées à l'Etat moderne.

Documentation

- Le Renouveau du Burundi* (quotidien), Bujumbura, septembre à décembre 1982 (n^{os} 1094 à 1172).
- Imvaho* (hebdomadaire), Kigali, décembre 1981 - janvier 1982 (n^{os} 407 à 410).
- UPRONA, *Organisation des élections législatives au Burundi*, Bujumbura, 1982, 142 p.
- UPRONA, *Tableau global des résultats des élections législatives*, Bujumbura, 1982, 38 p.
- J.-P. Chrétien, Une histoire complexe..., *Le Monde*, 29 juin 1977.
- J.-P. Chrétien, Le Rwanda à la croisée des chemins, *Croissance des jeunes nations*, octobre 1974, p. 11-13.
- R. Lemarchand, *Rwanda and Burundi*, New York, Praeger, 1970, 562 p.
- J.-P. Chrétien, La société du Burundi : des mythes aux réalités, *Revue française d'Etudes politiques africaines*, juillet 1979, p. 94-118.
- G. Le Jeune, L'unité nationale au Burundi dans les textes de la II^e République, *Revue française d'Etudes politiques africaines*, juin 1980, p. 81-96.
- J.-P. Chrétien et G. Le Jeune, Développement rural et démocratie paysanne, un dilemme. L'exemple du Burundi, *Politique africaine*, n^o 11, 1983, p. 45-75.
- J.-P. Chrétien, Hutu et Tutsi au Rwanda et au Burundi, in J.-L. Amselle et E. Mbokolo, *Au cœur de l'ethnie*, Paris, La Découverte, 1985, p. 129-165.
- F. Gaulme, Le Rwanda prépare sa survie, *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n^o 1914, 16 juillet 1982, p. 2007-2009.
- F. Gaulme, Le Burundi parie sur la paix, *ibid.*, n^o 1925, 1^{er} octobre 1982, p. 2639-2641.

CRITICA MARXISTA

1986

N.° 1

Il ruolo della sinistra in una società che cambia. Verso il XVII Congresso.

Gavino ANGIUS, Valori, politica, organizzazione del Pci; Nicola BADALONI, Strategie gramsciane per gli anni ottanta; Giuseppe CHIARANTE, Cultura politica e convenzione programmatica; Armando COSSUTTA, Per il superamento del capitalismo; Piero FASSINO, La sinistra e la questione della modernità; Roberto FIESCHI, L'obiettivo della pace; Pietro FOLENA, I giovani e la domanda di un avvenire diverso; Sergio GARAVINI, Le radici attuali di una trasformazione socialista; Luciano GRUPPI, Il metodo del centralismo democratico; Lucio MAGRI, Alternanza o alternativa : omologazione o nuova identità comunista?; Raffaello MISITI, Ecologia, problema centrale della sinistra; Ugo PECCHIOLI, Un moderno movimento riformatore; Giuliano PROCACCI, Appunti sull' « identità » comunista; Alfredo REICHLIN, La sfida dei cambiamenti; Aldo TORTORELLA, Criticità e realismo nei valori e nelle idealità socialiste; Giovan BATTISTA ZORZOLI, La sinistra e i problemi dell'innovazione.

00186 ROMA, Via dei Polacchi, 41, tel. (06) 6789680.