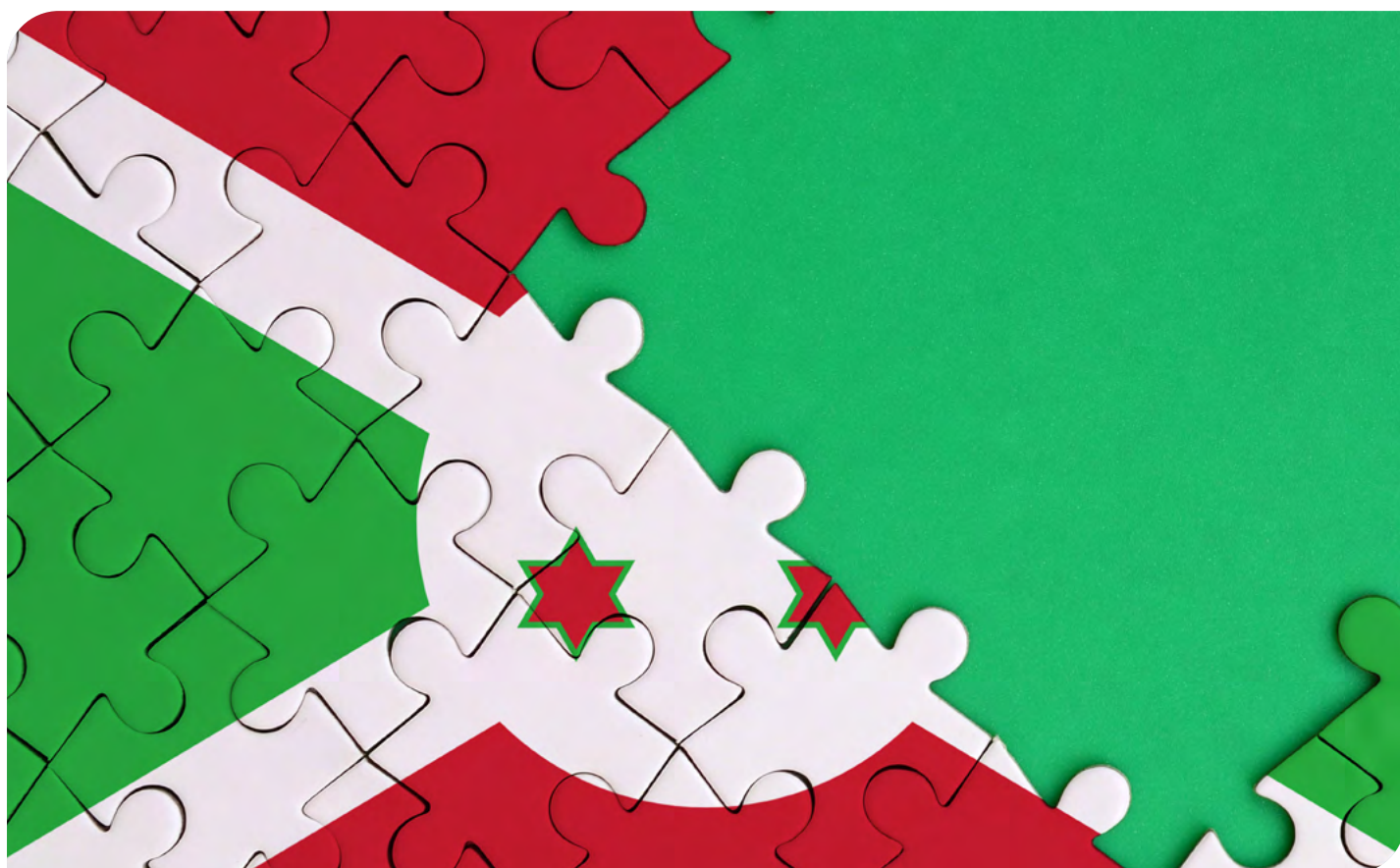


## Mission accomplie? L'évaluation des quotas ethniques au Burundi



### Introduction

Le Sénat burundais a [officiellement ouvert](#) son évaluation du système de quotas ethniques le 31 juillet 2023. Il répond ainsi à une obligation constitutionnelle prévue par l'article 289 de [la Constitution de 2018](#), qui lui accorde un délai de cinq ans « pour évaluer afin de mettre fin ou proroger le système de quota ethniques dans l'Exécutif, le Législatif et le Judiciaire après la mise en place des institutions issues de la présente Constitution ».

Cette évaluation est significative puisqu'elle pourrait mener à l'élimination des dernières institutions de partage du pouvoir mises en place suite à l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi du 28 août 2000. En effet, la Constitution de 2018 a [abrogé les principales dispositions relatives au partage du pouvoir entre partis politiques mais préservé en large partie – et même étendu au pouvoir judiciaire – les dispositions relatives au partage du pouvoir entre catégories ethniques](#).

Aucun autre pays sur le continent africain n'a inséré dans sa Constitution de quotas ethniques relatifs à la composition de ses institutions politiques et sécuritaires. L'évaluation de l'usage de quotas ethniques constitutionnels est pourtant pertinente au-delà du cas burundais. Elle peut nous aider à mieux comprendre la relation entre l'ingénierie institutionnelle – un outil indispensable à toute initiative de médiation de paix – et la résolution de conflits ethniques entraînant des cycles de violence ethnique récurrents.

Dans ce contexte, nous proposons une revue des objectifs initiaux des quotas, de leur mise en œuvre, et quelques réflexions sur le processus en cours.

## Pourquoi des quotas ethniques ?

Le système de quotas ethniques burundais peut être compris comme un compromis, atteint après plusieurs années [de « tâtonnement »](#) sur la gestion de la diversité ethnique au sein des institutions étatiques. Ce système a été [élaboré au cours d'un long processus](#) incluant les négociations d'Arusha, les négociations d'accords de cessez-le-feu avec divers groupes politico-armés Hutu et l'élaboration de la Constitution de 2005, en partie amendée par la Constitution de 2018.

Au travers de modalités de mise en œuvre – basées notamment sur une réforme électorale – bien ingénieuses, ce compromis a tenté de réconcilier deux demandes contraires : (1) la nécessité de rassurer les membres des deux principales catégories ethniques et (2) celle d'éviter de renforcer l'instrumentalisation politique des divisions ethniques en les cristallisant au centre du jeu politique Burundais.

### Promouvoir l'inclusivité politique

[Dans une logique « consociative »](#), les quotas ethniques servent à rassurer la minorité démographique Tutsi (14%) en créant des points de veto institutionnels, tout en parant à l'exclusion historique de la majorité Hutu (85%) dans plusieurs secteurs, y compris au niveau de l'administration locale.

Au vu de l'histoire tumultueuse du pays, l'adoption d'un mécanisme institutionnel de gestion de la diversité ethnique apparaissait inévitable dès le début du processus d'Arusha. Après l'indépendance, le parti unique UPRONA (Union pour le progrès national) – prédominamment Tutsi – avait graduellement monopolisé le pouvoir, et poursuivi l'exclusion de la majorité Hutu des responsabilités politiques et militaires, héritée de l'époque coloniale. Plusieurs épisodes de massacres interethniques de haute intensité avaient ponctué ces décennies. Avec la Constitution de 1992, [le pays transitionne à la démocratie multipartite](#). Les élections de 1993 débouchent sur l'élection d'un premier président Hutu, issu du FRODEBU (Front pour la démocratie du Burundi), Melchior Ndadaye. Le 21 octobre 1993, le président est assassiné dans un coup d'État soi-disant manqué lancé par un groupe d'officiers Tutsi qui font usage de ce que Sullivan appelle [un pouvoir de veto non-institutionnel](#). Le pays plonge dans la guerre civile. Une armée gouvernementale avec un commandement issu de l'ancien pouvoir et principalement Tutsi s'oppose à des mouvements rebelles Hutu.

Contrairement à ce qui se passe au Rwanda voisin, où, après le génocide, le gouvernement [opte pour une « amnésie ethnique » constitutionnelle](#), la guerre au Burundi ne se termine pas par une victoire militaire. La négociation d'un système de quotas entre élites des deux côtés du clivage ethnique apparaît comme [une manière d'éviter la reproduction d'une déstabilisation similaire à celle de 1993](#). D'une part, les quotas visent à répondre à l'anxiété de la minorité Tutsi (représentée par la coalition G10 à Arusha) qui, entre autres en raison du génocide au Rwanda voisin, craint pour sa sécurité et son inclusion dans les institutions si un système de démocratie majoritaire pure était adopté. D'autre part, ces quotas répondent aux demandes de la majorité démographique Hutu (formant la coalition G7 à Arusha) pour un rééquilibrage ethnique dans les institutions, et en particulier au sein des corps de défense et de sécurité, qui étaient monopolisés par des Tutsi et avaient été

utilisées en 1993 pour défaire le résultat des élections.

Bien entendu, au-delà d'être inspirées par ces nobles objectifs d'inclusivité politique, les négociations d'Arusha constituaient en même temps un combat pour le « partage du gâteau » entre élites Hutu et Tutsi, y compris certains partis ne représentant que leurs propres intérêts, fort éloignés – dans tous les sens du mot – de la population. L'ébauche de constitution que contenait l'Accord d'Arusha était donc avant tout le miroir du rapport des forces de l'époque. Nindorera compare le difficile accouchement de la constitution post-transition à un [« power play »](#) autour des quotas.

La [Constitution de 2005](#) met en place des quotas à plusieurs niveaux, non seulement entre Hutu et Tutsi mais aussi, dans une moindre mesure, en faveur de la troisième ethnique, souvent 'oubliée', des Twa, ainsi que des femmes. Au sein de l'exécutif, deux vice-présidents doivent être issus de partis et ethnies différentes. (Un seul de ces vice-présidents sera maintenu par la Constitution de 2018, ses pouvoirs devenant purement cérémoniels). Le conseil des ministres ainsi que l'Assemblée nationale sont composés à 60% de Hutu et 40% de Tutsi. Toute décision devant être prise à une majorité des deux tiers, un veto est ainsi accordé aux députés Tutsi par la Constitution de 2005 (mais retiré de la Constitution de 2018). Les sièges du Sénat sont partagés à 50%/50% par Hutu et Tutsi. Trois députés et sénateurs Twa sont cooptés par la Commission électorale nationale indépendante (CENI). La parité ethnique doit aussi être respectée au sein des corps de défense et de sécurité. Aucune ethnique ne peut être représentée à plus de 67% des administrateurs communaux. Enfin, dans les entreprises publiques, les quotas de 60% de Hutu et 40% de Tutsi s'appliquent.

### Prévenir la pérennisation d'une politique ethnique

Une deuxième préoccupation essentielle était de permettre une transition démocratique tout en évitant d'approfondir les divisions ethniques, ce qui, [dans la littérature](#), est d'ailleurs considéré comme une des faiblesses d'une réponse consociative aux conflits ethniques.

Pour réconcilier ce second objectif au premier, [les négociateurs ont imaginé un système électoral « associatif », qui requiert des partis et des listes électorales multi-ethniques](#). Les députés sont élus sur des listes bloquées multi-ethniques. Sur trois candidats successifs, seuls deux peuvent appartenir à la même catégorie ethnique. Si le résultat des élections n'est pas conforme aux quotas constitutionnels, des députés supplémentaires sont cooptés par la CENI. Quant aux sénateurs, ils sont élus indirectement par un collège électoral de tous les conseillers communaux – toutes ethnies confondues – d'une province, chaque province élisant un sénateur Hutu et un sénateur Tutsi. Ces dispositions rendent la formation de partis multi-ethniques obligatoire.

Ce système électoral a été l'un des enjeux les plus conflictuels des négociations d'Arusha et de l'élaboration de la Constitution de 2005. Le Bureau de médiation note dans [le projet d'Accord d'Arusha](#) que le bloc Tutsi (G10) était défavorable à ce système de listes multi-ethniques, par crainte que « des "Tutsi non représentatifs" »

[soient] élus au lieu de Tutsi qui n'auraient que la confiance des Tutsi ». Le G10 proposait plutôt une représentation par « familles politico-ethniques », avec deux collèges électoraux distincts, des candidats Hutu élus par l'électorat Hutu et des candidats Tutsi élus par l'électorat Tutsi.

Selon Mwansasu, conseiller du médiateur Nyerere, cette idée fut [rejetée](#) surtout par le bloc Hutu (G7), qui souhaitait préserver la logique de la Constitution de 1992 qui avait (ré-)introduit le multipartisme au Burundi en interdisant des partis ethniques, dans le but, selon la Commission Constitutionnelle, « [d'éviter au multipartisme de conduire le pays dans des divisions de toutes sortes](#) ».

L'équipe de médiation rejetait aussi l'option de la représentation par familles politico-ethniques, estimant « que pareil système électoral ne [ferait] qu'attiser les tensions ethniques [et aurait] pour effet de renforcer les divisions à l'intérieur des communautés ethniques ». Selon Haysom, conseiller du médiateur Mandela, le système de listes multi-ethniques vise au contraire à éviter que le choix politique ne soit perçu comme une alternative ethnique, ce qui permet de dissiper l'hostilité politique générée par une mobilisation électorale ethnique.

Les quotas ethniques n'entravent donc pas nécessairement l'unité nationale. Au contraire, le système de partage du pouvoir burundais a été soigneusement conçu pour déloger l'ethnisme de la politique en encourageant la formation de partis multi-ethniques et la cohabitation entre acteurs politiques et sécuritaires au-delà du clivage ethnique.

## Quelle mise en œuvre ?

Le système de quotas ethniques a permis de diminuer l'importance de l'ethnicité dans le jeu politique Burundais, mais n'a pas réussi à empêcher un tournant autocratique du pouvoir. De plus, il a été érodé et contourné par le parti au pouvoir CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie) au cours du temps.

### Pacification ethnique

Depuis 2005, le Burundi n'a pas connu de violences inter-ethniques de grande échelle. Les quotas ethniques ont permis une diminution de l'importance de l'ethnicité dans la compétition politique – sans toutefois consacrer sa disparition totale des discours et pratiques politiques.

Dès les élections de 2005, tous les partis ont présenté des listes électorales multi-ethniques – pour certains, seulement deux ans après avoir quitté le maquis. L'ethnicité semble avoir disparu de la campagne, alors que les partis, y compris l'ancien groupe rebelle Hutu CNDD-FDD, se posent en champions de la diversité ethnique. Depuis les élections de 2020, 39 des 86 députés du CNDD-FDD sont Tutsi. Parmi eux, 14 ont été cooptés, [une ingéniosité institutionnelle](#) dont le sort dépendra de l'avenir des quotas ethniques constitutionnels.

Contrairement à la période 1992-2005, le centre de la compétition politique – ou ce qu'il en reste dans un pays où le CNDD-FDD s'est

accaparé l'État – n'est plus entre un parti dominé par les Tutsi, l'UPRONA, et un autre dominé par les Hutu, le FRODEBU, mais se joue entre deux partis (le CNDD-FDD et le CNL) issus des principaux mouvements rebelles Hutu.

Cette diminution de l'importance de l'ethnicité dans le jeu politique a été relativement résiliente malgré d'importantes crises politiques. En 2010, les élections législatives sont boycottées par l'opposition dénonçant l'intimidation et la manipulation de la campagne et des élections municipales par le CNDD-FDD. En 2015, la candidature de Pierre Nkurunziza à un troisième mandat provoque de nombreuses manifestations, violemment réprimées, et un véritable schisme au sein de son parti.

Si le discours ethnique a pu réapparaître dans les déclarations de quelques pontes du CNDD-FDD, et que l'anxiété de la minorité Tutsi s'est parfois traduite par des [dénonciations d'un possible génocide en préparation](#), ces mentions de l'ethnisme ne semblent pas avoir réussi à s'imposer durablement dans les discours et les pratiques, ni à convaincre la population. Avec des Hutu et des Tutsi dans les rangs de l'opposition, y compris dans la diaspora, et dans les rangs des victimes des violations des droits de l'homme, [la contestation du parti au pouvoir ne peut pas être réduite à une machination ethnique](#), et les conséquences d'un tel discours sont ainsi évitées.

### Érosion et évasion des quotas

Le CNDD-FDD, qui n'avait pas participé aux négociations d'Arusha mais bien au processus d'élaboration de la Constitution de 2005, a gardé une attitude ambiguë sur les quotas ethniques. En octobre 2004, Pierre Nkurunziza [rappelait ainsi que](#) « le CNDD-FDD est hostile aux quotas », estimant que, plus tard, la Constitution « devra être amendée sur cette question des quotas précisément ».

Une fois au pouvoir, et bien que respectant les quotas formellement, le parti a déployé un éventail de stratégies pour s'accommoder de ces quotas, les éviter, et en éroder les fondations. Une première stratégie fut la mise hors-jeu des partis les plus appuyés par l'électorat Tutsi, à travers la ['nyakurisation' \(division et cooptation\)](#) du parti UPRONA et l'interdiction du parti MSD. Cela a permis au CNDD-FDD de remplir l'Assemblée nationale avec des députés Tutsi issus de ses propres rangs. Deuxièmement, ces députés Tutsi ont été disciplinés suite à un arrêt de la Cour Constitutionnelle de juin 2008 commandé par le parti et suivi par une réforme du Code électoral en 2009, faisant que chaque député (ou sénateur) qui n'obéit pas aux ordres du parti perd son siège.

Troisièmement, les ordres du parti sont dictés de plus en plus en dehors du cadre institutionnel du parti et émanent plutôt du ['club des généraux'](#), tous Hutu ayant vécu le maquis. Quatrièmement, une force parallèle de maintien de l'ordre et de la sécurité, à laquelle les quotas ne s'appliquent pas, a été créée. Il s'agit de la jeunesse du parti, les [Imbonerakure](#), transformée en une milice fort redoutée.

Ensuite, les quotas ne faisant pas de distinction en fonction du pouvoir associé à un portefeuille ministériel, le CNDD-FDD a, petit à petit, [pris contrôle des ministères les plus importants](#). Enfin, à travers une réforme constitutionnelle en 2018, le CNDD-FDD a introduit des quotas ethniques pour l'appareil judiciaire – un



secteur historiquement contrôlé par des juristes Tutsi –, mais les a supprimés pour le Service National des Renseignements, [instance très redoutée](#) par tout supposé opposant du régime.

Au vu de l'érosion et évasion des quotas, leur élimination du texte de la Constitution suite à l'évaluation effectuée par le Sénat pourrait, en quelque sorte, surtout formaliser ce qui est déjà une réalité de facto.

## Quel processus d'évaluation ?

Au Burundi, comme dans plusieurs autres cas où il est institué dans le contexte de négociations de paix, le partage de pouvoir ethnique a été conçu comme une mesure transitoire, qui devait être abolie le temps venu. L'évaluation actuelle, 20 ans après l'instauration des quotas ethniques, se justifie de ce point de vue. Néanmoins, [le succès d'une réforme constitutionnelle dépend tout autant du format du processus de révision que du contenu de son texte final](#). Le partage du pouvoir ethnique est souvent plus difficile à éliminer qu'initialement envisagé, comme l'illustrent les cas du [Liban](#) et de la [Bosnie-Herzégovine](#), et y mettre terme peut même avoir un [effet déstabilisateur](#) si le processus n'est pas inclusif et transparent.

### L'évaluation du Sénat

L'évaluation en cours procède par consultation de la population. Le Sénat organise des rencontres d'évaluation dans chaque province, invitant la société civile, les instances religieuses, les autorités locales et d'autres groupes d'intérêts à donner leur opinion sur les quotas. Des recommandations sur leur avenir seront ensuite transmises au Président.

Le Sénat est en principe bien placé pour conduire cette évaluation, de par son rôle de garant des équilibres ethniques. Il est en effet mandaté par les Constitutions de 2005 et de 2018 de conduire des enquêtes dans l'administration et les corps de défense et de sécurité. La composition ethniquement paritaire du Sénat (50% Hutu, 50% Tutsi avec une cooptation de 3 Twa) devrait normalement rassurer. [Les premières rencontres de la campagne d'évaluation](#) semblent indiquer que différentes opinions quant au futur des quotas peuvent être émises, ce qui est plutôt un signe d'ouverture de la part du CNDD-FDD.

Cependant, certains éléments peuvent nuancer cet optimisme. Depuis 2020, 34 des 36 sénateurs élus sont issus du parti CNDD-FDD. Comme noté précédemment, la capacité des sénateurs Tutsi du CNDD-FDD à s'opposer à la ligne de leur parti – si celui-ci était en faveur de l'abrogation des quotas ethniques – semble minime. De plus, le format consultatif adopté par le Sénat peut faire craindre à une consultation purement cosmétique. Dans d'autres cas d'évaluations (officielles ou indépendantes) de quotas ethniques ou de politiques de discrimination positive, comme par exemple le programme de « Black Economic Empowerment » (BEE) en Afrique du Sud, l'examen est souvent basé sur une analyse scientifique de données quant aux effets des quotas. Il est donc surprenant que les consultations ne soient pas complémentées par une approche visant à établir les résultats de la mise en œuvre des quotas et les risques potentiellement associés à leur disparition sur la base de données objectives.

Le calendrier de l'évaluation et son suivi n'est pas entièrement clair. Le président du Sénat a annoncé qu'un rapport sera transmis au Président de la République. Si elles s'avéraient souhaitables, la révision de la Constitution et la réforme de la législation électorale auraient-elles lieu avant ou après les élections législatives et locales de 2025 ?

### Le débat en cours

La controverse actuelle sur les quotas ethniques peut être résumée en trois principaux narratifs.

Selon le premier narratif, les quotas sont une menace à l'unité nationale et la méritocratie. L'ethnicité au Burundi est considérée comme une construction coloniale. « Nous sommes avant tout Burundais, nous sommes une seule ethnie burundaise » [notait ainsi le Président du Sénat Emmanuel Sinzohagera](#) (CNDD-FDD). Les quotas ethniques ne seraient donc pas nécessaires ; ils pourraient même être malsains puisqu'ils institutionnalisent les divisions ethniques et sont perçus comme contraires à la méritocratie. [Térence Ntahiraja](#) (CNDD-FDD), [alors porte-parole du ministère de l'Intérieur, actuellement ambassadeur à Bruxelles, notait ainsi en 2018](#) qu'il faut « placer une personne selon ses mérites et non selon son appartenance ethnique ».

Une seconde lecture, également mobilisée par le CNDD-FDD et les partis à prédominance Hutu, voit les quotas ethniques comme des correctifs pour parer aux injustices historiques. Les quotas serviraient principalement de « discrimination positive », [comme interprété par Jean-Marie Ngendahayo en 2014](#), pour parer à la sous-représentation des Hutu aux sein des institutions de l'État. L'avenir des quotas dépend alors de s'ils ont rempli (ou non) leur fonction de rééquilibrage, la disparition des inégalités pouvant justifier leur suppression.

Enfin, le dernier narratif voit les quotas comme un outil de protection des minorités. Bien que cette lecture ne soit pas fondamentalement incompatible avec l'élimination des quotas, cette élimination demanderait que des conditions plus exigeantes soient remplies : il faudrait que la paix ait été faite avec le passé et que les minorités ne se sentent plus en danger ou ne risquent plus d'être discriminées. Or, selon [Olivier Nkurunziza, président du parti UPRONA](#), « la suppression des quotas va alimenter l'exclusion ethnique » et conduire à davantage de nominations mono-ethniques.

### Trois observations finales

La diversité des narratifs mobilisés dans le débat actuel suggère une absence de consensus entre les acteurs burundais sur les objectifs et fonctions des quotas ethniques. Conséquemment, il ne semble pas y avoir de 'grille d'évaluation' partagée contenant les conditions pour éliminer (ou proroger, éventuellement moyennant des modifications) les quotas. Au moment de la mise en place des quotas ethniques, les trois narratifs susmentionnés n'étaient pas incompatibles. Chaque 'camp' pouvait interpréter l'accord instituant l'usage des quotas en fonction de sa lecture de prédilection. Est-ce encore le cas aujourd'hui ? Que faire si les quotas ne sont plus nécessaires aux yeux de ceux qui prônaient la « discrimination positive » des Hutu mais encore bien nécessaires aux yeux de ceux

Septembre 2023

## Alexandre Wadih Raffoul

Département des études de paix et  
conflit, Université d'Uppsala, Suède

[alexandre.raffoul@pcr.uu.se](mailto:alexandre.raffoul@pcr.uu.se)

## Stef Vandeginste

Professeur associé à l'Institut de  
politique de développement (IOB)  
Université d'Anvers

[stef.vandeginste@uantwerpen.be](mailto:stef.vandeginste@uantwerpen.be)

Institute of Development Policy  
University of Antwerp  
[iob@uantwerpen.be](mailto:iob@uantwerpen.be)  
+32 3 265 57 70

[uantwerp.be/iob](http://uantwerp.be/iob)

qui les considèrent comme un mécanisme de protection des minorités Tutsi et Twa ? Si les quotas ont rempli leur rôle, est-ce que cela justifie leur abrogation ou plutôt leur préservation, afin de maintenir leurs acquis ? L'évaluation actuelle pourrait servir à construire une entente plus globale sur les quotas, mais uniquement si elle est conduite de façon ouverte, inclusive et transparente.

Deuxièmement, la [logique « associative »](#) mentionnée plus haut, semble passer largement inaperçue dans la discussion actuelle, malgré son importance au moment des négociations d'Arusha et de la Constitution de 2005. Il y a donc un risque que l'évaluation soit faite sur la base d'une lecture partielle des quotas, en oubliant une de leurs fonctions principales : la formation de partis multi-ethniques. En mettant fin à la cohabitation inter-ethnique au sein des partis politiques, la suppression des quotas ethniques et des mécanismes électoraux qui les mettent en œuvre pourrait paradoxalement approfondir les divisions ethniques.

Enfin, l'évaluation des quotas ethniques prend place dans un [contexte de domination presque totale des institutions](#) par le CNDD-FDD. En ceci, le processus actuel diffère profondément des négociations ayant mené à l'adoption des quotas, qui, si elles n'étaient pas dépourvues de relations de pouvoir, avaient requis des compromis dans chaque camp. Cette importance du compromis devrait être gardée en tête lors de la présente évaluation.

Une éventuelle élimination des quotas ethniques de la Constitution ne mènerait pas forcément à la disparition totale des équilibres ethniques dans les institutions. En effet, elle pourrait constituer un retour à un système similaire à la Constitution de 1992, où l'ethnicité n'était reconnue que de façon implicite (« en tenant compte des diverses composantes de la population »). Ce système permettrait-il aujourd'hui d'assurer plus de stabilité qu'au milieu des années 1990 ? La question reste ouverte, d'autant plus que sa mise en œuvre ne dépendrait aujourd'hui que d'un seul parti politique.