



Ethnicité et « démocratisation » : le dilemme éthiopien

L'EXPÉRIENCE éthiopienne de renouveau politique est en cours depuis plus de trois ans. C'est en mai 1991, en effet, que le régime du colonel Mengistu Haile Mariam (le *Dergue*) fut remplacé par une coalition de mouvements de guérilla à base ethnique dirigée par l'EPRDF (*Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front*), avec comme noyau dur le (*Tigrean Peoples' Liberation Front*) (TPLF).

Or, malgré le fait que les changements en cours en Éthiopie sont d'une importance capitale, non seulement au niveau national, mais pour l'Afrique toute entière, l'Occident (les gouvernements, la presse, les ONG) n'y porte que peu d'intérêt. Les bailleurs de fonds internationaux et les médias semblent se contenter du fait que la guerre civile s'est arrêtée et que le problème de l'Érythrée a été « résolue » (en accordant l'indépendance à cette région). Les actions du (*Transitional Government of Ethiopia*) (TGE) font, à première vue, bonne impression, et le meilleur atout du TGE

semble toujours être qu'il est simplement autre chose que le *Dergue*. Le régime jouit donc toujours du bénéfice du doute, malgré des critiques croissantes concernant sa politique souvent rigide sinon répressive. Il faut dire que le régime mène effectivement depuis trois ans une politique intelligente, du moins sur le plan rhétorique, visant une restructuration progressive, décidée et volontariste, mais qui évite les actions brusques et radicales qui caractérisaient le *Dergue* (1).

Malgré les critiques que l'on peut fortumer, on doit constater que l'expérience politique éthiopienne est remarquable. Le TGE, de son propre aveu, s'est fixé comme buts une restructuration démocratique du pays, une participation politique réelle des populations rurales, une dévolution du pouvoir central, et une définition nouvelle de l'arène politique. Pour le TGE cela implique la remise en question de l'idée de l'« unité nationale » de ce vieux pays avec sa multitude de groupes ethniques et ethnico-régionaux ; motivation sous-jacente :

briser l'ancienne hiérarchie socio-politique et l'hégémonie de ce que l'on appelle le peuple « amhare » qui, du temps de Haile Sellasie et de Mengistu, était surreprésenté au sein de l'appareil de l'État et dans les professions libérales.

Une politique de « droits ethniques »

Aussitôt la prise d'Addis-Ababa, le 28 mai 1991, effectuée avec la bénédiction des États-Unis, la coalition de l'EPRDF convoqua une « conférence nationale de paix et de réconciliation ». Bon nombre d'organisations ethno-politiques (parfois constituées hâtivement) y furent invitées, et plus particulièrement les mouvements de résistance qui s'étaient opposés au régime du colonel Mengistu, comme l'OLF (*Oromo Liberation Front*) et le *Afar Liberation Front*. Cependant, certains groupes anti-Dergue furent exclus dès le début comme l'EPRP (*Ethiopian Peoples' Revolutionary Party*), un mouvement de guérilla à l'époque très populaire qui s'était distingué dans la lutte anti-Mengistu en 1977-1978, mais qui est en même temps un vieux concurrent du TPLF (l'EPRP est d'ailleurs toujours actif). Cette conférence a abouti à l'installation d'un gouvernement de transition et d'un Conseil représentatif de 87 membres (non-élus), ainsi qu'à l'adoption d'une Charte de transition qui définit un nouvel ordre démocratique pour l'Éthiopie avec liberté de la presse et des activités politiques, préparation d'une nouvelle Constitution, ainsi que des élections démocratiques.

La politique du TGE se base sur le postulat que la démocratie ne pourra être établie qu'à travers la

réalisation des *droits ethniques* ou les droits des différentes « nationalités » du pays qui furent opprimées sous les régimes précédents. Ces différents peuples et groupes ethniques auraient été maintenus contre leur gré au sein de l'État éthiopien, alors que, selon le TGE, le nouvel ordre démocratique doit se baser sur le consentement mutuel : « on ne peut pas maintenir l'unité d'un pays par la force ». En d'autres termes, on vise une sorte de « décolonisation interne » qui accorde à chaque peuple/nationalité le droit à l'auto-détermination, ceci conforme à l'idéologie du TPLF/EPRDF du temps de la guerre civile. L'Éthiopie devrait donc devenir une fédération démocratique de régions-ethnies au lieu de rester un État unitaire. Les implications et les effets pratiques d'une telle ligne idéologique sont immenses, et des problèmes fondamentaux se révèlent déjà :

— La politique de « démocratisation » est soigneusement mise en scène par l'EPRDF. C'est ce mouvement qui définit et contrôle l'action et il n'y a pas de véritable dialogue avec d'autres mouvements. Le Conseil représentatif n'a pas vraiment voix au chapitre. L'OLF, qui y était représenté avec 17 sièges, s'en est retiré en juin 1992, alors que d'autres membres critiques, comme la coalition des populations du Sud (SEPDC), en ont été exclus. Tant que les dirigeants de l'EPRDF domineront le gouvernement transitoire ils garderont la haute main sur la politique en cours, ce qui ne favorise pas la naissance d'un véri-

(1) Pour une première approche intéressante, voir : J.M. Cohen, *Transition toward democracy and governance in Post Mengistu Ethiopia*, Harvard Institute for International Development, 1994, Discussion paper n° 493.

table climat démocratique. Il faut dire aussi que l'action politique des groupes d'opposition, et plus particulièrement de l'OLF, a été très décevante.

— Un nouveau découpage régional selon des lignes ethniques fut rendu public fin 1991. Les citoyens devraient résider de préférence dans les régions dont sont originaires « leurs » groupes ethniques, ce qui pose problème pour les citoyens de descendance mixte et pour ceux qui habitent depuis plusieurs générations dans une région autre que la leur.

— La politique encourageant l'autodétermination ethnique a créé, au cours de la première année de la transition, une ambiance cahotique qui a donné lieu à un certain nombre d'affrontements violents entre différents groupes dans les régions rurales. Dans certaines zones, des actions de purification ethnique semblaient viser les descendants d'immigrants amhares de l'époque de l'empereur Ménélik II (1889-1913). Des adhérents de l'OLF et de l'IFLO furent en partie responsables de ces incidents qui ont fait des dizaines de victimes. Cependant, la responsabilité des combattants de l'EPRDF était engagée aussi, dans la mesure où ils ont laissé se développer des « processus spontanés » de conflit, parfois sans intervenir pour maintenir l'ordre.

— Bien qu'autorisant en principe la création de mouvements politiques, le gouvernement de transition ne les traite pas toujours de façon équitable. Certains d'entre eux ont été accusés de saper l'autorité de l'État et d'en appeler à la violence, comme l'EPRP, l'OLF et l'ONLF (*Ogaden National Liberation Front*), mais aussi l'AAPO (*All-Amhara Peoples' Organization*), un parti qui gagne en popularité parmi

les « Amhares ». Des arrestations, des fouilles de domicile, des enlèvements anonymes, et parfois des assassinats rendent la vie difficile à ces groupes. On essaie aussi de combattre ces mouvements politiques nés de façon spontanée en créant des organisations politiques concurrentes, sous contrôle de l'EPRDF. On les reconnaît au suffixe « *Democratic Organisation* ». L'APDM (Amhara People's Democratic Movement) de l'actuel Premier ministre Tamrat Layne, qui entre directement en concurrence avec l'AAPO, est un autre exemple de cette politique. Cette prolifération de partis politiques depuis trois ans a semé la confusion dans les esprits, un résultat en partie voulu.

— L'élaboration de la nouvelle Constitution, annoncée comme un processus démocratique ouvert aux gens du commun qui y auraient une voix décisive, est en réalité menée par le TGE et ses conseillers. Les discussions « ouvertes » au niveau local ont montré leurs limites : des critiques sérieuses (plus particulièrement sur la législation foncière et sur la clause que des groupes mécontents peuvent invoquer le principe de la séparation) ont souvent été ignorées par les autorités.

— Des craintes, largement partagées, existent en ce qui concerne l'attribution de trop de pouvoirs à des régions qui ne disposent pas des mêmes ressources naturelles et humaines. On craint des conflits entre régions, des disparités structurelles, l'arrêt partiel des mouvements migratoires à caractère économique. Des experts en surnombre en telle ou telle région auraient du mal à trouver du travail dans d'autres régions où ils n'ont pas d'attaches ethniques.

— Souvent, dans les campagnes,

les paysans doutent de la nouvelle politique linguistique qui n'utilise pas seulement les langues locales pour l'alphabétisation (en soi une amélioration sur le plan pédagogique), mais aussi comme langues administratives obligatoires, supprimant ainsi la langue amhare comme *Lingua franca*. L'argumentation utilisée par beaucoup de ruraux est intéressante : d'après eux il ne sert pas à grand'chose d'apprendre à l'école une langue que l'on connaît déjà ; il importe plutôt d'apprendre une autre langue nationale ainsi qu'une langue étrangère pour pouvoir ainsi échapper à la vie difficile et pauvre dans les campagnes. La politique poursuivie aujourd'hui a également créé des conflits entre différentes langues régionales, là où elle a imposé le « dialecte » d'un groupe majoritaire à des minorités.

— La façon de l'EPRDF de maintenir l'ordre dans le pays est plutôt imprévisible. Petit à petit un climat d'insécurité et de désillusion semble naître parmi de larges couches de la population, à cause des arrestations sans raison apparente, des détentions sans accusation formelle, des disparitions mystérieuses d'activistes politiques, des amendes et condamnations disproportionnées de journalistes de la presse indépendante et, surtout, du remplacement graduel mais continu de cadres expérimentés et de haut niveau dans des postes-clé dans l'administration et l'économie nationale par des gens d'origine tigréenne. Beaucoup de gens supportent mal aussi que des cadres et des combattants de l'EPRDF forment une sorte d'administration occulte qui double les administrateurs locaux élus.

A cause de tout cela certaines voix critiques parlent d'une « tribalisation » de l'Éthiopie, menée d'en haut et qui minerait l'idée de l'État

national et de l'unité du pays (un fait sans précédent en Afrique). Le résultat en serait la création de nouvelles lignes de clivage, le durcissement artificiel des « identités ethniques », et l'affaiblissement du pays. C'est ce que pense du moins la couche éduquée du pays qui jusqu'ici n'avait pas l'habitude de voir l'Éthiopie en termes ethniques. Cependant, après trois ans de gouvernement de transition, la conscience ethnique des Éthiopiens s'est accentuée. L'expression *culturelle* de l'identité ethnique qui dominait jusqu'alors s'est transformée en expression *politique*, ce qui répond tout à fait à l'idéologie de l'EPRDF selon laquelle la racine de tous les maux se trouve dans les inégalités ethniques « occultées » au sein de la société éthiopienne. Beaucoup de gens, aussi bien parmi les « Amhars » (groupe d'ailleurs très difficile à délimiter en tant que peuple ou ethnie) que parmi d'autres groupes ethniques, critiquent le gouvernement parce qu'ils ne voient pas à priori les avantages de la « tribalisation » du pays. D'autres, parmi les Oromo, les Ogaden-Somali et les Sidama trouvent par contre que le gouvernement de transition ne va pas assez loin et qu'il introduit une nouvelle forme d'hégémonie, cette fois-ci tigréenne. D'autres encore — et parfois les mêmes — reprochent au gouvernement de l'EPRDF sa base trop étroite : d'après eux, le TGE n'a pas le droit de définir seul les contours de la politique nationale. Malgré cela, le président EPRDF a toujours rejeté toute demande d'élargir le gouvernement de transition et le Conseil représentatif, ce qui est d'ailleurs tout à fait dans la logique de la culture politique éthiopienne qui veut que celui qui a pris le pouvoir par les armes

ne l'abandonne jamais de son propre gré.

Les élections de juin 1994

Les élections de juin 1994 pour une Assemblée constituante de 547 membres ont été pour le TGE une étape importante dans le processus de démocratisation et de restructuration de l'État éthiopien. Cette Assemblée doit approuver (et éventuellement amender) un projet de Constitution élaborée par une commission nommée par le TGE. La légitimité de ce projet est cependant contesté par toutes les organisations politiques non représentées au sein du Conseil représentatif.

Déjà en juin 1992 des élections ont eu lieu au niveau des régions et des districts, élections sur la base du nouveau découpage administratif et qui furent largement dominées par l'EPRDF. Ces élections étaient organisées de telle façon que des candidats EPRDF ou assimilés furent élus à pratiquement tous les niveaux, dans certaines régions en l'absence d'autres candidats. D'après les observateurs internationaux présents, ce résultat s'explique en grande partie par les facteurs suivants : une préparation défaillante (absence de matériaux d'information), l'ignorance des électeurs en ce qui concerne les « procédures démocratiques », et l'impossibilité pour ceux-ci de se former une opinion sur les candidats de l'opposition. Dans beaucoup de cas, la « campagne électorale » (si du moins on peut parler de campagne) fut faussée par l'intimidation ouverte de la part d'unités militaires EPRDF ou apparentées (2).

Techniquement, les élections de 1994 pour l'Assemblée constituante furent bien préparées, mais cette

fois encore les mouvements d'opposition les plus importants ont boycotté le scrutin, d'après leurs propres dires pour les mêmes raisons qu'en 1992, c'est-à-dire leur exclusion du Conseil représentatif et du gouvernement, leur refus d'accepter le cadre politique et administratif imposé par le TGE, l'intimidation exercée par les forces armées gouvernementales et l'enregistrement défaillant des candidats qui favorisait les partisans de l'EPRDF et qui faussaient par là le résultat des élections.

Le pourcentage des électeurs s'étant fait inscrire variait selon les régions de 44 % à Harar jusqu'à 96,5 % en Tigrée. A Addis-Ababa, 53 % des électeurs se sont faits enregistrer. Le résultat des élections, qui se sont déroulées dans un climat dépassionné et sans perturbations majeures de l'ordre public, fut sans surprise : dans la grande majorité des circonscriptions, des candidats EPRDF ou soutenus par ce parti l'ont emporté. La participation électorale fut satisfaisante, mais dans les régions rurales l'incitation de voter, et de « bien » voter était grande, alors que les candidats soutenus par l'EPRDF (souvent déjà en fonction) jouissaient d'un avantage psychologique important. Il est donc difficile de parler d'élections libres et honnêtes, étant donnée aussi l'absence de candidats de l'opposition.

Un aspect intéressant de ces élections était la règle que les groupes ethniques ayant moins de 100 000 membres obtenaient automatiquement un siège à l'Assemblée, ceci pour éviter qu'ils soient submergés par les groupes majori-

(2) Voir par exemple : *An Evaluation of the June 21, 1992 Elections in Ethiopia*, Washington-New York, National Democratic Institute — African-American Institute (1992).

taires dans leurs circonscriptions. Il s'agit de 22 groupes originaires surtout du Sud et de l'Ouest, et dont les représentants élus seront principalement des supporters de l'EPRDF. Un autre aspect intéressant : malgré tout, un certain nombre de candidats indépendants (dont les idées politiques et l'affiliation sont incertaines) et même de l'opposition ont été élus. Ces derniers représentent des petits groupes qui n'ont pas boycotté le scrutin.

Sur 547 sièges, l'EPRDF en a gagné 484. Curieusement, la quasi-totalité des sièges dans les régions Amhars et Oromia (289 sur 294) furent enlevés par l'ANDM et l'OPDO, membres de l'EPRDF. A Addis-Ababa, l'EPRDF remporta 13 sièges sur 23 (son score le plus mauvais), alors que des candidats indépendants (à affiliation inconnue) remportèrent huit sièges. Au sein de l'Assemblée constituante et des gouvernements régionaux, le TGE peut donc compter sur un soutien impressionnant pour sa future Constitution et pour la poursuite de sa politique fédéraliste. L'opposition organisée se trouve piégée : participer au processus en cours impliquerait la reconnaissance de la légitimité du gouvernement EPRDF ; la non-participation lui fera perdre le peu de possibilités d'être associé au pouvoir et de continuer à jouer un rôle.

Un bilan provisoire

On peut dire en conclusion que la politique de restructuration menée depuis trois ans par le TGE a eu pour objectifs principaux de consolider son propre pouvoir, d'introduire la politique ethnique au niveau régional, de définir et de contrôler lui-même le processus de

« démocratisation », et d'empêcher la montée d'autres partis politiques ayant une audience réelle. Se basant sur la puissance militaire de son armée (tigréenne à 90 %, d'après les estimations) le gouvernement se sent autorisé à imposer son propre agenda. On peut donc s'attendre à la poursuite de la « fédéralisation » ethnique du pays qui favorisera, à travers l'enseignement et l'organisation économique, l'expression politique des sentiments ethniques. Le TGE essaiera également de jouer les grands groupes ethniques les uns contre les autres pour qu'ils se neutralisent dans l'arène politique nationale.

Cependant, pour une partie croissante de la population cette politique devient décevante. La fragmentation ethnique, l'absence d'amélioration de la situation économique, les incertitudes en ce qui concerne la démocratisation, ainsi que l'hégémonie politique de l'EPRDF créent un climat d'irritation et de stagnation. Il se peut cependant que l'EPRDF est lui-même divisé sur les questions ethniques-régionales. Certes, l'idée de la « sécession » restera un sujet de débats, mais on a pu voir les éruptions violentes et le pouvoir actuel n'approuve pas les programmes de l'OLF, de l'OLNF et d'autres organisations en faveur de l'autodétermination. Des esprits cyniques prétendent que le rejet d'une telle politique de la part de l'EPRDF n'est que provisoire — en attendant que la région tigréenne soit suffisamment consolidée pour se suffire à elle-même. Il est cependant plus probable que l'EPRDF et le président Meles Zenawi se soient rendus compte que la formule ethnique ne résoud pas tout. Meles et son entourage se sont fait une idée nouvelle du rôle central que pourrait

jouer en Afrique une Éthiopie forte sur le plan politique et économique. Pour cela il faudrait cependant un minimum de cohésion nationale. Le gouvernement aura également besoin de davantage de légitimité et devrait, par conséquent, élargir sa base politique de façon démocratique.

En ce qui concerne l'avenir du processus de démocratisation, l'Assemblée constituante, dominée par l'EPRDF et ses partenaires, approuvera sans doute la nouvelle Constitution sans grands changements. Des élections parlementaires

au niveau national auront lieu début 1995. Jusque-là, la « période de transition » sera sans doute prolongée, pour permettre à l'EPRDF de guider le processus d'en haut et de le mettre dans le « droit chemin ». Est-ce que les contradictions entre ethnicisation (sur la base des droits des groupes) et démocratisation (sur la base de l'identité et des droits individuels) pourront ainsi se résoudre ? On peut se poser la question.

J. Abbink

*(traduit du néerlandais
par Rob Buijtenhuijs)*

Postscriptum

L'article ci-dessus date de novembre 1994. Le 8 décembre 1994, l'Assemblée constituante a adopté la nouvelle Constitution, sans y apporter de changements importants. A quelques exceptions près, les débats de l'Assemblée furent peu spectaculaires et se déroulèrent en respectant les lignes idéologiques définies par l'EPRDF au pouvoir. La nouvelle « République fédérale d'Éthiopie » est un ensemble de régions basées sur l'ethnicité, au sein desquelles le pouvoir sera progressivement délégué aux instances locales. Cependant, les implications financières et économiques de cette régionalisation, ainsi que ses conséquences en termes de pouvoir réel n'ont pas été clairement fixées. Les partis d'opposition les plus importants se sont abstenus de participer aux « pseudo-débats » de l'Assemblée. Les partis oromo et somali qui œuvrent pour la séparation ne sont pas satisfaits non plus. Dans l'opposition, la plupart des groupes qui comptent sont tentés de boycotter les élections nationales, prévues pour mai ou juin 1995, à cause de l'obstruction exercée par le gouvernement à l'encontre de leurs activités et leurs campagnes politiques.

Janvier 1995