

Les élections générales à Zanzibar, République de Tanzanie – Episode 2¹

Marie-Aude Fouéré

[...] Depuis la réintroduction du multipartisme en 1992, les îles sont divisées entre deux principaux partis politiques : l'ancien parti unique qui se maintient au pouvoir jusqu'à aujourd'hui, le *Chama Cha Mapinduzi* (CCM) ou Parti de la Révolution, et le parti d'opposition du *Civic United Front* (CUF). Les trois dernières élections de 1995, 2000 et 2005 se sont déroulées dans un climat de tensions et de violences intenses : les fraudes électorales ont entraîné des violences policières et militaires qui, en 2005, ont fait plus de 30 morts et des centaines de blessés. Le CUF, quant à lui, conteste à chaque élection la victoire du CCM et refuse de reconnaître la légitimité du gouvernement des îles et de son président.

L'année 2010 marque pourtant la rupture avec les trois élections précédentes. Au mois de novembre 2009, un rapprochement inattendu s'est opéré entre le secrétaire général du CUF et candidat présidentiel aux élections depuis 1995, Seif Sharif Hamad, et le président en fonction de Zanzibar Amani Abeid Karume. Les promesses de changement à l'échelle des îles par les hommes forts des partis politiques ont abouti à la proposition de former un gouvernement dit « d'union nationale »² devant réunir les différents partis politiques représentés³. Ce gouvernement de coalition, entériné par un référendum, devait mettre fin à quinze années de toute-puissance de l'ancien parti unique en régime multipartiste, de climat politique et social délétère et de conflits partisans incessants entre les Zanzibaris. Le relâchement de la rivalité farouche entre les grandes figures politiques du pays s'est répercuté positivement sur la population. La campagne électorale s'est déroulée dans le calme et la bonne humeur. Du côté de l'opposition, le fairplay est de mise au lendemain d'élections qui ont vu le candidat du CCM, Ali Mohamed Shein, l'emporter de justesse avec 50.1% des voix contre 49.1% pour Seif Sharif Hamad. Mais malgré la nouveauté du climat politique de cette année électorale, les scores très serrés des candidats à la présidence de Zanzibar témoignent de la reconduction des divisions historique enracinées. Cette présente chronique revient sur le déroulement de l'année électorale à Zanzibar et présente ses enjeux majeurs.

Les élections de 1995, 2000 et 2005

Dès 1995, lors des premières élections multipartistes tenues à Zanzibar, la popularité de l'opposition menée par Seif Sharif Hamad est un phénomène frappant qui distingue les îles de l'ensemble national. [...] Alors que cette année, le scrutin proprement dit s'est déroulé sans dysfonctionnement notable selon les observateurs internationaux, le décompte des voix a fait planer le doute sur le respect des règles électorales : le candidat du CUF à la présidence, Seif Sharif Hamad, est déclaré vainqueur dans tous les médias continentaux le surlendemain des élections mais les résultats officiels, annoncés par la commission électorale un jour plus tard, scellent la victoire du candidat du CCM et président sortant, Salmin Amour. [...]. En 2000, les élections sont caractérisées par des fraudes patentées et la marge de victoire du CCM, représenté par Amani Abeid Karume, est seulement

¹ Il s'agit d'une version allégée d'un texte qui doit paraître dans une revue universitaire française début 2011 (les coupes sont indiquées entre crochets)

² Appelé gouvernement d'unité « nationale », il s'agit bien d'une coalition qui concerne le gouvernement de Zanzibar uniquement, et non le gouvernement de la République Unie de Tanzanie.

³ Les partis participent au gouvernement d'union nationale sous condition d'obtenir au moins 10% des votes. Seuls les partis du CCM et du CUF sont à même d'atteindre ces taux. Aux dernières élections de 2010, les autres partis d'opposition en lice, l'AFP, Jahazi Asilia, NCCR-Mageuzi, NRA et TADEA ont obtenu entre 0.1% et 0.2% des voix.

de 0,4%. Le CUF boycotte la proposition d'organiser la nouvelle tenue des élections sous prétexte que le parti au pouvoir manipulerait ce nouveau scrutin. Au mois de janvier 2001, les manifestations pacifiques organisées à l'appel du CUF, dans le but de contester le résultat des élections, ont été dispersées par les armes. La police a fait 2 morts à Unguja et entre 23 et 65 morts à Pemba⁴, et plus de 300 blessés. Environ 2 300 personnes cherchent refuge au Kenya. Enfin, en 2005, de nombreuses fraudes sont à nouveau rapportées pendant le processus d'inscription sur les listes électorales, au cours du scrutin, pendant et après décompte des bulletins⁵. Les résultats officiels annoncent le président sortant, Amani Abeid Karume, réélu à 53,2% des voix contre 46,1% à Seif Sharif Hamad. Les jours suivants, des violences policières aux canons à eau, aux gaz lacrymogènes et à la matraque font de nombreux blessés parmi des partisans du CUF rassemblés au siège du parti. [...] Les espérances de l'opposition et des différents observateurs politiques d'assister à la pacification des îles sont déçues.

Les impasses auxquelles ont mené les trois dernières élections ont conduit à la passation d'accords de coopération, nommés *muafaka*, entre le CUF et le CCM, en 1999, 2001 et 2005 [...]. Ces accords visaient à prévenir les conflits par le biais de réformes constitutionnelles portant sur le judiciaire, les médias, la police et l'administration civile ; ils prévoyaient l'établissement d'une commission électorale indépendante et d'un registre électoral permanent ; et ils avaient pour objectif d'entraîner la dépolitisation des médias, des forces de sécurité et de l'administration civile. Mais malgré un amendement à la constitution, la création d'une commission électorale, la *Zanzibar Electoral Commission* (ZEC), et la mise en place d'un registre électoral, le *Permanent Voters' Register* (PVR), l'impact de ces accords reste faible. Ce sont les difficultés à trouver un consensus sur les voies de la pacification et de la démocratisation qui précipitent le rapprochement, en grand secret, entre le président Karume et le chef de l'opposition Hamad qui, comme exposé plus loin, va déboucher sur la formation d'un gouvernement d'union nationale.

Pour certains, l'échec des *muafaka* est dû à leur restriction à des questions strictement électorales : les enjeux sous-jacents aux tensions politiques incessantes, à savoir les relations entre les différentes populations des îles, entre Pemba et Unguja, et entre Zanzibar et l'Union, sont ancrés dans l'histoire des îles et nécessiteraient un débat national. Mais ces enjeux n'ont jamais été abordés de front parce qu'ils remettraient en question le grand récit national [...]. À la fin des années 1950, le *Zanzibar Nationalist Party* (ZNP) prône un nationalisme insulaire inscrit dans une culture swahilie musulmane et métissée mais paraît réticent à faire une place aux descendants d'esclaves. De son côté, l'*Afro-Shirazi Party* (ASP) appelle les populations indigènes des îles, les Shirazis, et les descendants d'esclaves africains, à se libérer de ce qu'il décrit comme le joug arabe du sultanat. Le soulèvement armé du 12 janvier 1964 qui renverse le premier gouvernement indépendant du sultanat constitutionnel de Zanzibar formé le 10 décembre 1963, à l'indépendance des îles, est interprété comme le renversement du pouvoir tyrannique d'une minorité arabe étrangère par une majorité africaine. Seule cette majorité, asservie et bafouée depuis des décennies, aurait un droit naturel à la souveraineté. C'est sur cette interprétation de l'histoire que repose le métarécit nationaliste du gouvernement révolutionnaire depuis 1964. Le CCM renouvelle sa légitimité à se maintenir au pouvoir en réaffirmant sa fidélité à l'esprit de la Révolution, et assimile ouvertement le CUF à l'ancien ZNP. [...] Enfin, le dernier enjeu qui pèse de tout son poids dans la vie politique insulaire, à savoir la place de Zanzibar dans la République, est lié aux modalités de mise en œuvre du traité d'Union. Le 26 avril 1964, cent jours après le renversement du premier gouvernement des îles, la République du

⁴ B. Rawlence, « Briefing: The Zanzibar Election », *African Affairs*, 104/416, 2005, p. 515-523; Human Right Watch, *The Bullets were raining. The January 2001 Attack on Peaceful Demonstrators in Zanzibar*, *Human Right Watch Report* 14, 3(A), 2002. Les chiffres varient selon les sources.

⁵ Commonwealth Observer Group, *The Elections in Zanzibar, United Republic of Tanzania, 30 October 2005*, 2005, National Democratic Institute, *International Observation Mission, 2005 Zanzibar Elections Octobre 30, 2005*, 2005.

Tanganyika et la République Populaire de Zanzibar signent un traité d'Union⁶ qui instaure la République Unie de Tanzanie. Du côté de Zanzibar, l'Union est présentée, à sa création, comme une structure qui permettrait d'assurer le développement économique et social des îles⁷. Mais au fur et à mesure des années, les populations insulaires aussi bien que la classe politique s'agacent des tendances centralisatrices de la République tanzanienne, qui empiètent sur les prérogatives insulaires, et reprochent à son grand voisin la marginalisation économique des îles [...].

L'inscription sur les listes électorales

[...] Pour pouvoir s'inscrire sur les listes électorales, tout nouvel électeur est tenu de présenter un seul et unique document : sa carte d'identité zanzibarie (ZID)⁸. Les formulaires de demande de cartes d'identité doivent être avalisés par le représentant local des autorités de Zanzibar, le *sheha*. Il a cependant été constaté que la plupart des *shehas* recouraient à différentes manœuvres pour ne pas retourner les formulaires : prétexte de manque de temps, demande d'un petit pot-de vin, exigence de pièces administratives pourtant non requises officiellement. En outre, des centaines d'anciens électeurs – autorisés à s'inscrire sans ZID – ont été interdits d'inscription pour la raison qu'ils ne pouvaient présenter leur ZID. Les difficultés rencontrées, que des périodes de suspension du processus d'inscription ont tenté d'aplanir, laissent clairement apparaître le rôle pivot des représentants locaux du gouvernement, les *shehas*, dans la conduite des processus électoraux. En tant que représentants des autorités insulaires, les *shehas* sont en effet, tous, des membres du parti au pouvoir. À chaque nouvelle élection depuis la réintroduction du multipartisme, la neutralité et l'impartialité des *shehas* aux différentes étapes du processus électoral à Zanzibar ont été fortement remises en question. [...].

Par ailleurs, pendant la phase d'inscription sur les listes électorales, les électeurs devaient s'armer de patience face à la lenteur du processus et à la confusion générale qui régnait dans les bureaux : ce n'était pas toujours les mêmes documents officiels qu'il fallait présenter selon les bureaux, de sorte que les électeurs devaient souvent s'en retourner chez eux pour chercher un certificat de naissance, une attestation de domicile ou un document faisant office de carte d'identité, tel une carte professionnelle ou un reçu d'inscription dans un hôpital. Il est arrivé que certains officiers acceptent d'inscrire des candidats sur la seule bonne foi de témoins. L'exaspération face à ces nouveaux obstacles, déjà à son comble en raison des problèmes de délivrance des cartes d'identité, a été le déclencheur de nouveaux actes de sabotage destinés à effrayer la population et les officiers de la ZEC, et *in fine* à retarder voire suspendre les inscriptions. [...] Les mauvais souvenirs des élections précédentes ont indéniablement été réveillés par ces pratiques d'intimidation, et les craintes d'assister une nouvelle fois à des élections truquées fortement exacerbées. Au total, on considère que plus de 15 000 personnes ont été privées de leur droit de vote, sur un total de 407,658 électeurs finalement inscrits pour prendre part aux élections.

⁶ Par ce traité, une structure bi-gouvernementale est créée : les îles conservent un gouvernement indépendant, mais cède à l'Union la gestion des affaires ayant une dimension nationale, telles la défense, l'intérieur, les affaires étrangères, les douanes, etc.

⁷ À sa formation, en 1964, l'Union a pour objectif premier d'endiguer les tendances marxistes qui s'expriment au sein du gouvernement révolutionnaire des îles, par le biais du parti de l'*Umma Party*.

⁸ L'article 12(1) de la loi électorale de Zanzibar (*Zanzibar Election Act*) de 1984, révisée, stipule qu'« aucune personne ne doit être inscrite comme électeur si elle ne possède pas une carte d'identité délivrée comme stipulée dans la loi n°7 de 2005 ». Pour pouvoir participer aux élections, il convient d'être de nationalité zanzibarie, avoir plus de 18 ans, et avoir résidé au moins 3 ans dans une même circonscription électorale.

Du rapprochement des partis au gouvernement d'union nationale

Le rapprochement qui s'opère en plein milieu du processus d'inscription électorale entre le président sortant Amani Abeid Karume, et le chef de l'opposition, Seif Sharif Hamad, en novembre 2009, vient pourtant relancer les espoirs que l'année 2010 pourrait finalement être celle de la pacification et de la démocratisation à Zanzibar⁹. Le 05 novembre, les deux leaders se rencontrent en grand secret au palais présidentiel. Les rumeurs vont bon train sur cette entrevue entre deux hommes qui se tiennent mutuellement en respect depuis des années. La stupeur laisse place à l'espoir de changements radicaux dans les îles lorsqu'on constate que la rencontre inaugure une entente cordiale (*maridhiano*) entre les partis. [...] Les réactions sont mitigées à l'annonce que ce rapprochement pourrait inaugurer la mise en place d'un gouvernement d'union nationale, dont le plébiscite sera soumis à un référendum populaire. Les partisans du CUF sont prompts à saisir l'intérêt que leur parti gagnerait d'une participation au gouvernement : pour la première fois, l'opposition pourrait impulser des changements de l'intérieur. Mais chez les radicaux du CCM, qui refusent depuis 15 ans tout dialogue avec l'opposition et ont érigé celle-ci en ennemi héréditaire, la colère gronde. [...] Au sein des petits partis politiques, évacués de la scène, on s'inquiète d'une *maridhiano* strictement bi-partiste qui entérinerait leur marginalisation politique. Le 30 mars, la Chambre des Représentants entérine le principe de mise en place d'un gouvernement d'union nationale.

[...] La surprise est d'abord grande, à la mi-juillet, de voir Ali Mohamed Shein, vice-président en fonction de l'Union depuis 2001, choisi par le comité national exécutif du CCM parmi les trois candidats en lice pour porter la candidature du parti à Zanzibar. Mais sa tempérance et sa fidélité à Kikwete (le Président tanzanien) en font le candidat parfait puisque la présidence de l'Union pourra continuer à peser de tout son poids sur les affaires des îles. Le parti semble aussi considérer que son origine – Shein vient de Pemba – peut permettre d'apaiser les différends entre Pemba et Unguja. Son handicap majeur est sa très faible popularité : on lui reproche d'avoir fait sa carrière politique sur le continent et son absence de prise de position ferme sur la question du statut de Zanzibar et de la révision des termes de l'Union entre les îles et le continent, ainsi que sur l'enjeu de la propriété des ressources pétrolières off-shore de Zanzibar. Son manque d'éloquence et son air débonnaire sont aussi pointés comme des défauts, notamment par rapport à la verve et au dynamisme des deux autres candidats en lice, Mohamed Gharib Bilal (ancien premier ministre à Zanzibar) et Shamsi Vuai Nahodha (actuel premier ministre). C'est surtout Bilal qui, fort du soutien de son camp au sein du parti, est plébiscité par les partisans du CCM. Pour ne pas qu'il disparaisse totalement de la scène en cette année 2010, il est choisi pour être le colistier du président de Tanzanie Jakaya Kikwete, candidat à sa réélection, sur le continent.

Le référendum du 31 juillet 2010

L'enjeu du référendum organisé le 31 juillet 2010 pour décider de l'adoption du gouvernement d'union nationale est crucial : il s'agit de savoir si les Zanzibaris sont prêts à ouvrir une nouvelle ère politique, économique et sociale. Le CUF, bien conscient qu'il a tout à gagner de sa participation au gouvernement, est leader de la campagne pour le oui au référendum qui débute vers la mi-juillet. Il organise de nombreux meetings pour expliquer à ses supporters l'importance de se rendre aux urnes et les procédures exactes de vote afin de limiter les bulletins nuls. Les partisans du non tentent pour un moment de stopper le oui en affirmant que la loi interdit de faire campagne en référendum. Mais le camp du CCM qui soutient le rapprochement initié par Karume prend parti en déclarant que ces

⁹ *Daily News*, "What next after Karume and Maalim Seif U-turn?", 29/11/2009.

affirmations sont totalement infondées. À seulement quelques jours du référendum, ce camp s'engage fortement en campagne : villes, bourgs et villages sont placardés d'affiches et des tracts inondent les places publiques. [...] Pendant toute cette période, la campagne pour le non doit se faire discrète, tant la pression des partisans du oui est pressante. Elle passe par le moyen de messages téléphoniques, du porte-à-porte ou de petits meetings de quartiers. Cette campagne souterraine pour le non, menée par les partisans déçus du candidat Mohamed Gharib Bilal, est soutenue par différents arguments : la participation du CUF au gouvernement limitera le pouvoir du CCM ; les mésententes qui ne manqueront pas de surgir entre les partis viendront attiser les tensions plutôt que les atténuer ; la présence de deux leaders originaires de Pemba entraînera une augmentation des gens de Pemba dans les services civiles, et la marginalisation voire la discrimination des habitants d'Unguja (l'île principale de Zanzibar).

[...] Les résultats du référendum sont annoncés par la ZEC dès le lendemain matin à la radio et à la télévision : 66,4% de la population ont voté oui¹⁰. Les supporters du CUF sont ravis. [...] Le 10 août, la Chambre des Représentants entérine le changement de système politique avant d'être dissoute jusqu'aux prochaines élections. Non seulement le principe d'un gouvernement d'union nationale est adopté, mais il est maintenant inscrit officiellement dans la Constitution que Zanzibar est un *nchi*, terme signifiant « pays » mais que les Zanzibaris assimilent aussi à « nation ». Les réactions du continent ne se font pas attendre. Plusieurs organismes et des avocats indépendants prennent la parole pour affirmer qu'un tel changement dans la constitution de Zanzibar doit être approuvé par la constitution de la République Tanzanienne. Des craintes sont ouvertement exprimées que cette revendication de souveraineté constitue un premier pas vers le démantèlement de la République.

La campagne électorale

[...] Plutôt que de saisir l'occasion de la campagne pour exposer une vision politique générale à l'échelle de l'archipel, les candidats du CCM et du CUF se contentent de promettre le développement et l'amélioration des infrastructures des îles, région par région et village par village. Les discours se déclinent autour des thèmes de la construction de routes, d'écoles et d'hôpitaux, et de l'approvisionnement en eau et en électricité. Ali Mohamed Shein fonde sa campagne sur l'énumération des actions concrètes de développement qui seront menées localement. [...] Le CCM s'approprie ainsi des projets à venir négociés par le gouvernement en place pour en faire ses promesses de campagne, et démontre par la même combien ces deux structures sont fondues l'une dans l'autre. [...] Plus porté à saisir l'occasion des meetings de campagne pour développer une vision de la nation zanzibarie fière et indépendante, le parti du CUF ne recule cependant pas devant les promesses faciles aisément comprises par les franges les plus pauvres de la population [...].

À l'approche des élections, les meetings de campagne rassemblent une foule toujours plus importante. La distribution gratuite de T-shirts, de pagnes, de casquettes, parfois de survêtements de sport complets aux couleurs et au logo du CCM, et la gratuité des transports organisés pour se rendre aux meetings ne sont pas étrangères à la forte mobilisation constatée. Au CCM plus qu'au CUF, les réunions prennent une vraie tournure festive : les allocutions des politiciens s'effacent derrière les performances musicales, les jeunes filles troquent leurs voiles ou leurs burqa contre T-shirts et jeans moulants, et la jeunesse s'amuse en groupes mixtes loin de la tribune et de tout haut-parleur. Les meetings du CUF sont, eux, plus encadrés et organisés : non seulement les partisans doivent s'offrir les vêtements aux couleurs du parti et couvrir leur déplacement aux meetings, mais la mixité est contrôlée : dans les meetings, les femmes sont assises à l'avant, non loin du podium, vêtues des pagnes

¹⁰ Tanzania Election Monitoring Committee, *Temco Newsletter : A Special Issue on Zanzibar Referendum*, 5, août 2010.

du CUF, alors que les hommes restent debout à l'arrière ; quant aux transports, ils sont, autant que possible, organisés par sexe. [...]

Les élections d'octobre 2010

Le jour du scrutin, les élections se déroulent dans le calme. Les bureaux de vote en ville et à la campagne n'ont jamais été aussi bien tenus¹¹ : les policiers qui encadrent les écoles transformées ce jour-là en bureaux sont désarmés et adoptent une attitude décontractée ; les électeurs attendent calmement, à l'extérieur, en file d'attente, avant d'être invités à venir voter ; des représentants officiels de chacun des partis politiques prenant part aux élections sont présents et vérifient l'identité des électeurs ; les personnes handicapées et les personnes âgées sont autorisées à se faire accompagner ; les électeurs, une fois leur tour passé, imprègnent leurs doigts d'une encre indélébile qui leur interdit tout nouvel accès au bureau. [...] Si le scrutin s'est globalement déroulé dans le respect des droits des électeurs, c'est-à-dire sans pression apparente ni présence menaçante des forces armées – le taux important de votant (89.5%) en atteste – des doutes planent sur le respect des principes démocratiques [...].

Le lendemain matin des élections, la vieille ville est désertée. La population, prudente, reste sur ses gardes plusieurs heures avant de reprendre le cours normal de ses activités. À l'hôtel de Bwawani, où la ZEC annonce au parterre de journalistes et d'observateurs présents les résultats par circonscription au fur et à mesure du décompte des bulletins depuis la veille au soir, une foule de partisans du CUF est rassemblée devant les grilles d'entrée. Ils passeront la journée à scander en cœur les slogans de campagne. Malgré l'autodiscipline, c'est aussi la forte présence des forces de l'ordre, armées et équipées de tête en cape, qui tient la foule en respect. Au fur et à mesure que la journée s'écoule, la foule devient plus pressente mais paraît consternée de l'absence de toute annonce. [...]

Lorsqu'à 21h30, le président de la commission annonce la victoire d'Ali Mohamed Shein à 50.1% contre Seif Sharif Hamad à 49.1% des voix, les derniers espoirs de voir les efforts de l'opposition récompensés sont pulvérisés. Encore une fois, le score entre les deux candidats en lice est très serré, puisque seules 3 471 voix les départagent. On comprend pourquoi, dans un pays ne comptant 407,658 électeurs inscrits, et où l'on soupçonne que 15 000 électeurs, pour la plupart du CUF, ont été refoulés lors de l'inscription sur les listes électorales, les doutes planent sur la légitimité de ces élections [...]

¹¹ Jumaza Observer Group, *Ripoti ya awali ya uchaguzi mkuu wa Zanzibar Oktoba 31, 2010*, Zanzibar Imams' Association, 2010 (distribué le soir du 01 novembre peu avant l'annonce des résultats officiels).