

Le multipartisme pour quoi faire ?

Les limites du débat politique :
Kenya, Ouganda, Tanzanie, Zimbabwe (1)

LA surface de l'Afrique s'est remise à bouger. Les courants profonds qui, depuis des années, depuis toujours, animaient les sociétés, apparaissent aujourd'hui au grand jour. L'exigence de changement se fait entendre dans de nombreux pays, mais en des formes bien différentes. Déjà les événements ont montré qu'entre, d'un côté, l'effondrement de l'État, et les tragédies qu'il engendre pour les citoyens (Liberia, Somalie), et, de l'autre, l'ajustement immobile (Côte-d'Ivoire) ou l'alternance relativement paisible (Bénin), tous les cas de figure étaient aujourd'hui possibles. De ces bouleversements récents, on a parfois cherché la raison à l'Est.

issues possibles de ce débat politique soulèvent les mêmes questions, et celle-ci surtout : en fin de compte, qu'est-ce qui peut transformer vraiment, améliorer, la vie quotidienne du plus grand nombre ?

Un pays en cours de reconstruction après plus de quinze ans de ravages en tous genres, l'Ouganda. Un pays au bord de l'explosion, où tensions sociales et tensions politiques s'accumulent dangereusement face à la crispation des tenants du pouvoir, le Kenya. Un pays économiquement naufragé, mais paisible, où la culture politique est encore suffisamment prégnante pour autoriser d'amples discussions, la Tanzanie. Un pays relativement prospère (à l'aune africaine), à peu près stable mais menacé par de fortes demandes sociales, où le système politique n'est pas encore véritablement consolidé et demeure sujet de débats : le Zimbabwe. Voilà pour dire bref. Partout, on discute et on dispute.

Ouganda : priorité à la paix

En Ouganda, la préoccupation première est la survie. La paix en est l'indispensable condition, le préalable qui permettra ensuite une amélioration du sort de tous. Ce que les citoyens attendent du pouvoir, à quelque couche sociale qu'ils appartiennent, c'est donc le maintien, la préservation de la paix. De ce point de vue, le bilan du président Yoweri Museveni est sans conteste positif : même si toutes les poches d'insécurité n'ont pas été réduites, la paix civile s'est considérablement étendue depuis 1986. C'est pour cette raison que la reconstruction de l'État au fil d'une démarche qui peut s'apparenter au bricolage ne paraît pas choquante à la majorité des citoyens.

A partir de l'expérience des zones libérées avant la prise du pouvoir par la *National Resistance Army*, des RC (Conseils de résistance) ont été installés à différents niveaux qui culminent en un NRC (Conseil national de la résistance) tenant lieu de parlement. Seuls les conseils de base (RC 1) sont élus au suffrage universel direct (mais pas secret car on pratique le vote par alignement) ; tous les autres, y compris le NRC (dont, au surplus, environ un quart des membres est nommé), sont désignés au suffrage indirect. Lors des élections de 1989, les partis politiques n'ont pas été autorisés à présenter officiellement des candidats mais, dans bien des circonscriptions, on a vu ressurgir des notables locaux dont les affi-

(1) Ce texte a été rédigé à partir d'enquêtes réalisées dans ces pays au cours d'une mission financée par le CERI (Centre d'études et de recherches internationales, Fonda-

tion nationale des sciences politiques, Paris) et par le CRELU (Centre de recherches, d'études et de documentation universitaire, Nairobi).

liations sont bien connues (*Democratic Party* ou *Uganda People's Congress*). Les RC ne semblent pas fonctionner partout comme ils sont supposés le faire ; difficultés matérielles et apathie politique les ont souvent mis en léthargie ; toutefois, l'institution, en elle-même, ne semble pas remise en cause. Ce système provisoire doit durer, en principe, jusqu'en 1994. Alors, le projet de Constitution aujourd'hui débattu dans de nombreux séminaires au niveau des sous-districts aura probablement été défini et adopté. En attendant, chacun pense surtout aux moyens d'assurer sa subsistance. Le débat politique se trouve donc en quelque sorte figé et les attitudes paraissent ambivalentes. D'un côté, la renaissance politique est perçue en termes largement moraux : il faudrait réaliser, par le système politique nouveau, une certaine idée du bien social qui romprait radicalement avec un passé (Milton Obote, Idi Amin Dada et les phases transitoires de la fin des années soixante-dix) auquel sont indissolublement associés les partis « traditionnels » (DP et UPC). De l'autre, les RC s'essoufflent, le *National Resistance Movement* ne parvient pas vraiment à s'implanter comme parti et ce sont, au contraire, les « vieilles » formations qui semblent renaître à chaque consultation, comme si la vie politique ne pouvait se défaire de l'influence des caciques d'antan ni de leurs appareils. Pour le moment, le président Museveni a réussi à préserver une image, une popularité qui en font, dans une certaine mesure, l'incarnation de l'espoir, peut-être la personnification de ce « bien social » auquel on aspire tant. Mais ses compagnons politiques ne sont pas associés à cette représentation : au contraire, on insiste sur sa « soli-

ror, *Business Times* en anglais, *Farahi* en swahili, pour ne citer que les plus importants, jouissent désormais d'une liberté totale dont ils usent sans aucun ménagement pour le gouvernement et le parti. Il semble que plus rien ne soit sacré, au point qu'il est même possible d'accuser Julius K. Nyerere de corruption sans encourir la moindre poursuite (2).

C'est dans ces conditions que le débat sur le multipartisme a été lancé. En février 1990, Julius K. Nyerere affirme que discuter de la possibilité que plusieurs partis opèrent en Tanzanie n'est pas un « péché » (*dhambi*) ; par la suite, il va dénoncer certaines pratiques du CCM (*Chama Cha Mapinduzi*), déclarer qu'il doit être nettoyé de l'intérieur pour finir par reconnaître, au moment où il en abandonne la présidence, que le multipartisme est désormais inévitable en Tanzanie. Des universitaires ont saisi la perche qui était ainsi tendue et ont organisé des discussions, des séminaires. Des porte-parole de partis d'opposition en espérance se sont manifestés : James Mapalala — détenu de 1986 à 1989 — qui réclame l'enregistrement d'un *Civil and Legal Rights Movement* ; le révérend Christopher Mtikila, secrétaire de la *Full Salvation Church* (fondée en 1984). Les dirigeants du CCM, en privé et parfois même en public, ne font aucune difficulté pour reconnaître que le parti ne fonctionne pas comme il devrait, ne remplit pas le rôle qui est censé être le sien ; certains n'hésitent pas à dire que la concurrence d'autres formations lui serait salutaire dans la mesure où il serait obligé, pour maintenir sa popularité, de se régénérer. Et la presse, même la presse officielle, est pleine d'articles sur ces sujets. Cela mis à part, le président Mwinyi a nommé une Commission présidentielle, sœur cadette de celle qui avait été constituée au début des années soixante pour étudier le passage au parti unique. Elle va parcourir le pays, prendre le pouls de l'opinion et rendra un rapport dont nul ne doute aujourd'hui qu'il permettra l'organisation d'élections concurrentielles en 1995 (dans une situation d'autant plus intéressante que Ali Hassan Mwinyi ne pourra se représenter) sans que, pour le moment, on voit très clairement quelles forces seront capables de se poser en rivales du CCM.

(2) Cette liberté autorise le recours aux pires méthodes de la presse à sensation occidentale ; témoin le numéro 5 de *Farahi*, daté 1-15 octobre 1990. A la une, en bandeau sur toute la largeur : « *Mamilioni ya dollar za Nyerere nje* » (les millions de dollars de Nyerere à l'étranger) ; en page 5, titre de l'article : « *Viongozi wengi wa nchi zinazoendelea wamejilimbikiza pesa na mali nje, jee Julius Kambarage Nyerere nae anazo ?* » (de nom-

breux dirigeants des pays sous développés se sont mis de côté de l'argent et des richesses à l'étranger, est-ce que Julius Kambarage Nyerere est l'un d'entre eux ?) ; aucune réponse dans le corps de l'article où l'on évoque seulement les droits d'auteurs que l'ancien président tanzanien a touchés pour l'édition de ses textes par Oxford University Press.

Zimbabwe : l'unification à l'encontre du parti unique

Au Zimbabwe, les élections de mars 1990 ont permis la confrontation des idées, notamment sur le système des partis. Face à une ZANU-PF ayant définitivement absorbé la PF-ZAPU en décembre 1989 et dont certains dirigeants (à commencer par Robert Mugabe) concevaient cette union comme le prélude à l'instauration du parti unique, le fer de lance d'une opposition divisée en quatre fut le ZUM (*Zimbabwe Unity Movement*). Formation hétéroclite, dirigée par Edgar Tekere (qui se rendit naguère fameux pour ses discours et ses actes violemment anti-Blancs), soutenue par la *Conservative Alliance of Zimbabwe* de Ian Smith, le ZUM comptait aussi parmi ses candidats des intellectuels opposés à la centralisation du pouvoir telle que pratiquée par le président Mugabe et la ZANU-PF. Le résultat des élections fut sans appel : Robert Mugabe l'emportant sur Edgar Tekere par 2 026 976 voix contre 413 840 ; la ZANU-PF enlevant 116 des 120 sièges électifs de l'Assemblée nationale et la représentation parlementaire du ZUM se réduisant à deux élus.

Pour beaucoup, ce score devait sonner le glas du pluralisme au Zimbabwe. Ce fut en réalité le contraire qui se produisit. D'un côté, les opinions hostiles au parti unique ne se turent pas après les élections et la presse (en particulier le magazine *Parade*) leur fit écho ; des incidents se multiplièrent, notamment à l'université ou encore lors des célébrations du dixième anniversaire de l'indépendance, qui montrèrent que, dans certains cercles, la légitimité du pouvoir issu de la guerre de libération pouvait être mise en question. De l'autre côté, la réunion de la PF-ZAPU et de la ZANU-PF eut pour effet paradoxal de renforcer dans les organes dirigeants du parti unifié un courant hostile au parti unique. C'est ainsi que le Bureau politique, puis le Comité central refusèrent de suivre Robert Mugabe et repoussèrent nettement la proposition de faire de la ZANU-PF un parti unique de droit. La domination par-

Kenya : des opposants sans parti

Le Kenya offre l'image curieuse, mais pour lui point inhabituelle, d'une contrée où le bouillonnement politique est incessant mais où, pourtant, le pouvoir répugne à tout changement de quelque ampleur. Les luttes factionnelles, au niveau local et à l'intérieur du parti unique (la KANU), se poursuivent sans désespérer. Malgré son ambition de tout contrôler, le président arap Moi ne peut les étouffer. Par ailleurs, il a également échoué dans ses entreprises pour amener à récipiscence les organisations ordinairement critiques de l'autorité : les Églises, ou plus précisément certains ecclésiastiques, presbytériens et anglicans surtout, et la *Kenya Law Society* (association des légistes).

Si Oginga Odinga, en vertu de son âge sans doute, est toujours libre de ses mouvements et, presque, de ses paroles (il a annoncé en février 1991 la création d'un *National Democratic Party* qu'il n'a bien entendu pas le droit de faire enregistrer), si Martin Shikuku est encore toléré malgré ses incartades verbales (mais il refuse d'agir de concert avec Oginga Odinga), les plus dangereux opposants ont été enfermés : détention sans jugement pour Raila Odinga (fils d'Oginga), Kenneth Matiba et Charles Rubia (libéré en avril 1991) ; détention préventive sous accusation de « sédition » pour George Anyona, Koigi wa Wamwere et Gitobu Imanyara. Le sort de ce dernier indique dans quelles difficultés la presse doit survivre. Les quotidiens sont ternes ; la *Weekly Review* demeure l'organe d'information le plus complet et l'habileté de son directeur, Hilary Ng'weno, permet parfois de lire entre les lignes des commentaires pas totalement laudateurs pour les puissants ; en revanche, trois magazines se distinguent par leur agressivité à l'égard du gouvernement et du parti : *Society*, *Finance*, et le *Nairobi Law Monthly*, dirigé par Gitobu Imanyara, qui voient se succéder les interdictions et les saisies officielles ou plus discrètes (enlèvement par des agents de la police des exemplaires mis en vente...).

Le style autoritaire du Président est de plus en plus mal supporté, d'autant que les inégalités sociales se sont considérablement aggravées et que les rumeurs sur la corruption des dirigeants sont inépuisables. En juillet 1990, Nairobi a été durement secouée par des émeutes où la revendication du multipartisme se mêlait à la colère provoquée par le mal vivre. De telles explosions pourraient se reproduire. La multiplication des tensions, le traitement peu amène accordé aux opposants, les disparitions étranges de deux personnalités (l'évêque anglican Alexander Muge et le ministre des Affaires étrangères Robert Ouko) ont ému les Américains, qui l'ont fait savoir et ont menacé de revoir leurs programmes d'aide. Le pouvoir a donc été contraint de faire un geste : les principaux magis-

trats ont été rétablis dans leur inamovibilité (supprimée en 1988) et le vote par alignement qui avait permis de nombreuses fraudes à l'occasion des élections de 1988 a été abandonné. Plus récemment, la nomination au poste d'*Attorney General* de Amos Wako (un des trois vice-présidents du Comité des Nations unies pour les Droits de l'homme) a créé une certaine surprise. Mais renoncer au parti unique ne semble pas être à l'ordre du jour et les destructions brutales des zones d'habitat et de commerce informels à Nairobi ne font qu'accentuer encore le mécontentement général.

Pluripartisme et liberté

Dans ces quatre pays, la question de la pérennité du système politique est posée et, le plus souvent, à partir de la question des partis. Si en Ouganda, comme il existait sans être officiellement

peut se préoccuper des grands principes, quelle que soit la légitimité de cette préoccupation. Parfois, d'ailleurs, le glissement est inévitable et cette parole d'élite se révèle ouvertement comme parole élitiste. Deux exemples pris en Tanzanie. Le 14 juillet 1990, le *Daily News* publie « *Look into Tanzania's future* », un regard sur l'avenir de la Tanzanie où, nous dit le « chapeau », l'auteur présente les options que la Tanzanie pourrait faire siennes sous la pression croissante en faveur du multipartisme ; le cliché d'illustration représente une foule levant la main en signe d'approbation et la légende affirme : « *Les gens veulent être dirigés (souligné par moi, D.-C. M.) pour se développer et développer les zones où ils habitent, c'est là la tâche qui prime pour le CCM.* » Autre point de vue, même reproche : les 27 et 28 septembre 1990, la *Tanganyika Law Society* réunit un séminaire sur le système des partis et la démocratie en Tanzanie ; l'avocat M. N. Marando y présente une communication sur « *le pour et le contre de la discussion sur le multipartisme en Tanzanie* » ; il y déclare : « *Le premier avantage du multipartisme est qu'il permet aux meilleurs cerveaux du pays (id.) de définir les politiques et les programmes qu'ils considèrent comme viables pour notre développement, et il permet à notre peuple d'exercer son droit fondamental en choisissant ce qu'il considère être le mieux pour lui* ». Il ne faut bien entendu pas faire d'angélisme, toute démocratie contient inévitablement des éléments d'élitisme, mais ici ces remarques conduisent à demander si ce qui est revendiqué est un accroissement de la participation populaire à la direction du pays ou, simplement, un remplacement de l'équipe gouvernante, un changement d'élite.

Pluripartisme et participation populaire

Il se pourrait, d'ailleurs, que ce soit aussi la question que se posent beaucoup de citoyens, notamment dans les zones rurales. Face aux débats, parfois d'allure sibylline, qui agitent hommes politiques et intellectuels urbains, les paysans font preuve d'un certain détachement. Ce qui leur importe au premier chef, c'est la possibilité d'améliorer leurs conditions de vie, donc la possibilité de bénéficier pleinement du fruit de leur travail, la liberté de s'organiser pour ce faire, et de trouver des partenaires commerciaux partageant les mêmes intérêts. Ils souhaitent donc être libérés de la tutelle des petits potentats locaux qui nichent dans l'administration ou le parti, voire les deux, et en tirent de véritables rentes de situation. En Tanzanie, ce sentiment est très fort : il s'exprime

des politiques à résoudre le problème de la terre (d'où l'importance politique de cet amendement foncier, fort critiqué d'un point de vue juridique, qui a été adopté au Zimbabwe).

Les villes, leur petit peuple à tout le moins, tendent à se réfugier dans la débrouillardise informelle et l'abstention politique (les études électorales récentes l'ont fait ressortir aussi bien pour le Kenya que pour le Zimbabwe). De ce fait, leur disponibilité pour des mouvements détonants et fugaces est grande. Au Kenya, où les traditions populistes sont ancrées dans la culture, certains hommes politiques l'ont compris mais ils ne peuvent agir en conséquence du fait de la fermeture du système politique. En Tanzanie et au Zimbabwe, il semble que les principaux avocats du libéralisme politique et du multipartisme n'aient pas conçu de faire le lien entre leur revendication démocratique et les aspirations de la majorité de la population. A ce compte, la réforme interne des partis dominants — s'ils se montrent capables de la mener à bien — pourrait s'avérer politiquement plus payante que la création de partis d'opposition.

Pluripartisme et changement

Car l'avènement de l'opposition, si et lorsque celle-ci peut s'organiser, n'est en aucun cas garant d'un changement. D'une part, les habitudes installées, les usages et utilisations du pouvoir peuvent être perpétués par des hommes nouveaux — c'est bien, après tout, ce qui ce passe chez nous — au niveau national, bien entendu, mais encore plus au niveau local qui, en Afrique, est décisif puisque c'est là que se nouent les rapports pratiques entre les citoyens et les représentants du système politico-administratif. Pour être précis : l'occupant d'un poste de Directeur régional du développement ou de Secrétaire de district/Commissaire de zone en Tanzanie se comportera-t-il de manière nouvelle, cessera-t-il d'être un petit tyran, parce qu'il ne sera plus membre du CCM ? Cela reste à voir.

D'autre part, ce qui frappe en Tanzanie, au Zimbabwe et, de manière différente, au Kenya ou en Ouganda, c'est l'absence de dimension programmatique dans le débat politique. Les avocats du multipartisme défendent une position de principe — tout à fait respectable en tant que telle, répétons le. Les porte-parole des oppositions attaquent les tenants du pouvoir, critiquent l'autoritarisme, la corruption, le clientélisme, l'incapacité dont ils font montre. De leurs interventions, il paraît difficile de tirer les éléments de politiques de rechange. Et, de fait, dans les conditions actuelles du développement économique en Afrique (dépendance, endettement, pressions des donateurs et des grands organismes financiers internationaux), on voit mal de quelle marge de manœuvre pourraient dispo-

ser d'autres dirigeants — aucun prétendant ne semblant pencher pour les théories du développement autocentré qui avaient cours dans les années soixante — afin de mettre en œuvre des politiques qui diffèreraient de celles qui sont appliquées maintenant en réponse à ces pressions.

Tout changement est-il donc inutile, condamné à être de pure forme ? Certainement pas. L'aspiration au changement qui émane de populations très jeunes (pour qui la colonisation fait partie d'un passé irrémédiablement révolu et l'anticolonialisme n'a plus grande valeur symbolique), plus instruites qu'il y a trente ans (avec les frustrations engendrées par l'inadaptation de l'instruction), toujours davantage urbanisées, cette aspiration ne peut être tenue pour nulle et non avenue. Une modification de la manière de gouverner ne saurait représenter la seule réponse à cette exigence, mais elle en est sans doute un élément indispensable. Liberté de parole, liberté d'association, liberté d'initiative (notamment dans le domaine économique), allant de pair avec la possibilité de contrôler les actes des responsables, à tous les niveaux, nationaux et locaux, fourniraient la matière de réformes des pratiques politiques susceptibles d'avoir des conséquences à long terme, y compris sur la capacité à définir des orientations adaptées aux réalités de ces pays ainsi que sur le rapport de force dans les négociations avec les puissances extérieures qu'entraînerait la volonté de mettre en œuvre ces orientations.

Ce qui est en jeu ici va bien au-delà de la question du multipartisme : un système concurrentiel pourrait très bien reproduire simplement le système antécédent. Après tout, le Sénégal est-il si différent du reste de l'Afrique ? La question posée est double. C'est, d'une part, celle de l'implication des populations — dans toutes leurs composantes — dans la définition et dans l'application des politiques et, pour ce faire, l'Afrique est tout à fait capable d'inventer ses propres formes de démocratie sans avoir à en revenir aux modèles métropolitains mais cette invention ne se fera ni aisément, ni toujours paisiblement. L'Ouganda a tenté de s'avancer sur ce