

L'adhésion de Zanzibar à l'Organisation de la conférence islamique : chronique d'une crise

EN décembre 1992, la presse indépendante révèle à la population tanzanienne l'adhésion de Zanzibar à l'OCI (Organisation de la conférence islamique). Désapprouvée par l'ensemble des responsables politiques du pays, mais soutenue par le gouvernement central, cette adhésion provoque une crise politique grave dans le pays pour plusieurs raisons. D'une part, en adhérant à une organisation islamique, le gouvernement de Zanzibar a remis en question un des principes de base de l'État tanzanien, à savoir la laïcité de l'État au moment même où surgissaient des conflits religieux dans le pays (1). D'autre part, le refus du gouvernement de se plier aux conclusions de la commission d'enquête (et donc de violer impunément la Constitution) a aggravé le débat sur la nature de l'Union et la marge d'autonomie de Zanzibar au sein de la République unie de Tanzanie.

Ce n'est pas la première crise que traverse l'Union tanzanienne mais celle-ci est différente des précédentes. D'abord le système politique tanzanien s'est modifié ces deux dernières années, avec l'adoption du multipartisme en juin 1992 ; la presse est devenue plus libre. Enfin, une fois n'est pas coutume, ce ne sont pas les Zanzibariques mais les continentaux qui s'interrogent sur leur participation à l'Union.

Le journal *Motomoto*, daté du 16 au 31 décembre 1992, annonce à la une que Zanzibar est officiellement devenu membre de l'OCI, adhésion qui a reçu le soutien du ministre des Affaires étrangères du gouvernement de l'Union, Ahmed Hassan Diria.

Le lendemain, le *Daily News* publie un avis du ministre qui dément l'information et affirme que le gouvernement tanzanien n'est pas impliqué dans cette affaire.

Quinze jours plus tard, le *Family Mirror* publie une lettre datée du 25 juillet 1992 et signée par le Premier ministre de Zanzibar, Omar Ali Juma, dans laquelle il pose officiellement la candidature de Zanzibar à l'OCI.

Dès le 15 janvier, des députés demandent des éclaircissements sur les conditions de l'adhésion de Zanzibar à l'OCI. La commission parlementaire des Affaires constitutionnelles, chargée de l'enquête, commence son travail le 21 janvier 1993. Elle doit répondre à plusieurs questions : l'adhésion de Zanzibar à l'OCI est-elle anticonstitutionnelle ? De quelle manière le gouvernement central est-il impliqué ? Pour quelles raisons le gouvernement de Zanzibar a-t-il agi secrètement ? Enfin, cette adhésion est-elle préjudiciable à l'Union tanzanienne ?

Le 18 février, la commission rend son rapport au président de l'Assemblée nationale. Elle conclut

que l'adhésion de Zanzibar à l'OCI est anticonstitutionnelle, car les îles, en tant que partie de la République unie de Tanzanie ne peuvent adhérer en leur nom à des organisations inter-étatiques. De plus, l'OCI est une organisation religieuse et la Tanzanie est constitutionnellement un État laïque. Selon la commission, l'adhésion de Zanzibar à l'OCI ne peut, à terme, qu'affaiblir l'Union.

Retraçant les étapes de l'affaire, la commission révèle que, dès 1990, l'ambassadeur tanzanien en Arabie saoudite, Abdalla Byalushengo Sued, tentait de convaincre le gouvernement central que l'OCI n'avait d'islamique que le nom et que le pays tirerait vraisemblablement d'importants bénéfices économiques en y adhérant. Il faisait alors valoir que les pays donateurs membres de cette organisation (les pays de la péninsule arabe) tendaient à réduire leur aide bilatérale pour privilégier l'aide patronnée par l'OCI. Quant à l'intention du gouvernement de Zanzibar de poser sa candidature, la question fut évoquée la première fois en 1991 devant le Conseil révolutionnaire qui forma un comité chargé de consulter le CCM (Chama Cha Mapinduzi (2)) sur cette question.

L'enquête établit qu'en septembre 1991, les autorités continentales ont été consultées sur l'intention de Zanzibar d'adhérer à l'OCI. Le Premier ministre demanda à l'avocat général, D.Z. Luvuba, son point de vue. Le ministre des Affaires étrangères tanzanien, Ahmed Hassan Diria et l'avocat général échangèrent des courriers sur cette question. A cette date, le gouvernement central considérait que cette adhésion serait anticonstitutionnelle et politiquement difficile à justifier devant la nation.

La commission démontre également que le gouvernement de Zanzibar a volontairement refusé de tenir compte de l'avis du gouvernement central et qu'en juillet 1992, il a entamé de son propre chef les négociations avec le secrétaire général de l'OCI pour poser sa candidature. Mais celle-ci a posé des problèmes techniques puisque Zanzibar n'est pas un État indépendant et donc ne remplissait pas les conditions énumérées par les statuts de l'OCI. Un compromis ayant été trouvé (3), le secrétaire général de l'OCI demanda l'accord écrit du gouvernement tanzanien. Cet accord fut donné par le vice-président de la République unie... c'est-à-dire par Salmin Amour, le président de Zanzibar. Lors de la réunion du 1 et 2 décembre 1992, Zanzibar, représenté par Taimur Saleh et Idd Pandu, est officiellement devenu membre de l'OCI.

La commission d'enquête s'interroge aussi sur le marché du gouvernement qui a tardé à s'expliquer devant les députés pour ensuite exclusivement valoriser les aspects économiques de l'OCI (le rôle de l'Islamic Development Bank) en passant sous silence sa vocation religieuse. Elle condamne l'attitude du gouvernement central,

(1) A la suite de la publication du livre de J.C. Sivalon, *Kanisa Katoliki na siasa ya Tanzania Bara, 1953-1985*, certains musulmans tanzaniens estiment qu'ils ont été défavorisés par rapport aux chrétiens sous la présidence de Nyerere. Certains d'entre eux recourent à une contestation violente (l'attaque des boucheries de porcs à Dar es Salaam). *Africa Events*, juin 1993.

(2) Le parti unique tanzanien.

(3) Les autorités de Zanzibar ont « démontré » à l'OIC que Zanzibar avait un statut proche de l'indépendance au sein de la République unie (une constitution propre, un système judiciaire indépendant, des pouvoirs autonomes). Document K 28 de la commission d'enquête.

qui bien qu'opposé à cette adhésion, n'a rien entrepris pour stopper les autorités de Zanzibar. En conclusion, la commission demande à Zanzibar de quitter immédiatement l'OCI et propose que le gouvernement tanzanien, en liaison avec le Parlement, étudie les moyens d'une collaboration future entre le pays et l'OCI. Enfin, la commission suggère une révision constitutionnelle pour tenir compte des conclusions du comité Nyalali et de la commission Bomani (4).

Le gouvernement central, loin d'exiger de son partenaire l'application des résolutions de la commission, tente d'étouffer l'affaire. A la fin du mois de janvier, se prononçant pour la première fois sur l'adhésion de Zanzibar à l'OCI, le président Ali Hassan Mwinyi justifie par des impératifs économiques et ne mentionne pas le problème constitutionnel qu'elle pose. Au Parlement, le 23 février 1993, le gouvernement parvient à faire rejeter par les députés les conclusions de la commission et obtient le report d'un an du débat. D'ailleurs, le gouvernement de Zanzibar n'entend pas se retirer de l'OCI. Il affirme avoir agi dans l'intérêt des Zanzibarites en fonction des pouvoirs que lui confère sa propre Constitution. Dans un discours jugé insultant par les députés, le président de Zanzibar, Salmin Amour, précise que Zanzibar restera membre de l'OCI.

A partir de juillet, le débat sur l'adhésion de Zanzibar à l'OCI s'oriente progressivement vers une contestation antizanzibarite. En effet, si Zanzibar peut violer la Constitution de l'Union, quelle est la valeur de son attachement au pays ? Et surtout, pourquoi les populations continentales (ou tanyanyikaises comme les nomme doré-

navant la presse) n'ont-elles pas, au même titre que les Zanzibarites, leurs propres représentants défendant leurs intérêts ? L'Union sous sa forme actuelle est remise en question et certains députés demandent que cesse la surreprésentation de Zanzibar au sein des institutions de l'Union et l'autonomie du gouvernement insulaire. D'autres réclament soit les mêmes avantages (la création d'un gouvernement tanyanyikais), soit une révision complète de l'Union et l'installation d'un gouvernement unique.

Dans leur majorité, les Zanzibarites sont plutôt favorables à l'adhésion à l'OCI (la population est musulmane à plus de 90 %). L'espoir d'une aide financière n'est pas étrangère à ce soutien dans lequel nous n'avons décelé aucun islamisme militant. Les Zanzibarites furent surpris de la véhémence des attaques continentales, qui n'émanaient plus exclusivement des leaders populistes (comme le révérend Mitikila par exemple) mais aussi d'hommes politiques respectables (comme Edwin Mtei). L'Union a toujours été un thème sensible en Tanzanie, et si, au début des années 80, les Zanzibarites menaçaient de quitter l'Union pour négocier leur marge d'autonomie, cette stratégie se retourne contre eux puisque les continentaux sont prêts à y renoncer si Zanzibar refuse d'en respec-

(4) En février 1991, le président Mwinyi a nommé une commission d'enquête (présidée par Francis L. Nyalali) chargée de recueillir les opinions des citoyens sur le multipartisme. La commission a conclu à la nécessité d'adopter le multipartisme en Tanzanie en dépit du fait que 80 % des opinions exprimées restaient favorables au parti unique. La commission Mark Bomani fut créée en août 1992 pour réfléchir sur l'élection et les responsabilités du président de la République dans un système politique pluripartisan.

ter les règles. Le débat devient vite gênant pour les autorités insulaires qui l'ont provoqué, car l'ensemble de la classe politique zanzibarite s'accorde actuellement sur la nécessité de maintenir Zanzibar dans l'Union pour des raisons économiques. La libéralisation économique a relancé le dynamisme commercial des Zanzibarites mais les îles sont un marché trop étroit et de nombreux commerçants ont investi sur le continent. Si économiquement l'Union paraît nécessaire, les Zanzibarites ne sont pas pour autant prêts à renoncer à leur autonomie.

La crise prend une nouvelle ampleur au début du mois d'août lorsque 58 députés présentent au Parlement une motion pour réformer la Constitution et permettre la création d'un gouvernement tanzanyikais afin de doter le Tanganyika de la même marge d'autonomie que Zanzibar ; ils soulignent que la formation d'un troisième gouvernement est une des recommandations du rapport Nyalali.

La diffusion d'un sentiment antizanzibarite parmi la population n'est pas exclusivement liée à l'affaire de l'OCI ; elle est également nourrie d'un contexte défavorable aux deux gouvernements du pays. Le président de la République unie, le Zanzibarite Ali Hassan Mwinyi, est jugé trop tolérant envers le gouvernement de Zanzibar dont la gestion du processus de démocratisation pose problème. Régulièrement la presse dénonce son autoritarisme.

Depuis plusieurs mois, l'opposition réclame la mise en chantier des réformes constitutionnelles liées à l'instauration du multipartisme en Tanzanie et accuse le gouvernement de freiner volontairement le processus de démocratisation du pays. Le conflit religieux entre catholiques et

musulmans discrédite le gouvernement suspecté de partialité. De plus, les autorités sont mises en cause dans différents scandales (5). Enfin, le climat économique est difficile et lors de la présentation du budget 94, le gouvernement fut accusé de faire la part trop belle aux exigences de la Banque mondiale et du FMI et de favoriser l'activité des commerçants (Arabes et Indiens pour la presse populiste) au détriment des paysans. L'adhésion de Zanzibar à l'OCI intervient donc dans un contexte politique particulièrement difficile, alors que la popularité des gouvernements est déjà largement entamée.

De plus en plus isolés, le gouvernement central et le gouvernement de Zanzibar sont contraints de réagir rapidement pour sauver l'Union. Tour à tour, les hauts responsables du pays (Mwinyi, Kolimba, Malecela et Omar) vont à Butiama consulter le « père de la nation » Julius Nyerere, qui a jusqu'alors refusé de se prononcer sur la question.

Le 13 août, le Premier ministre et premier vice-président de l'Union, John Malecela annonce que Zanzibar s'est retiré de son propre gré de l'OCI et que le gouvernement central réfléchit aux moyens d'intensifier ses relations économiques avec cette organisation. Le président de Zanzibar, Salmin Amour confirme la décision prise pour « sauvegarder la paix et l'unité du pays ». Le lendemain, Julius Nyerere prend la parole devant le Parlement et trace le bilan de la crise. Il désapprouve l'adhésion du gouvernement de Zanzibar à l'OCI car elle est anticonstitutionnelle. Il

(5) Le scandale de Loliondo, de Kariakoo, de la délégation tanzanienne à la conférence de Rio, de l'enrichissement de Malima.

précise que le problème n'est pas de remanier la Constitution mais de la respecter. Il réaffirme enfin son attachement à la forme actuelle de l'Union. Pour clore le débat, le ministre de la Justice et des Affaires constitutionnelles annonce la publication d'un livre blanc sur les problèmes de l'Union et les réformes possibles.

C'est la première grande crise que traverse l'Union depuis l'installation du multipartisme et de la démocratisation du système politique. Les deux gouvernements ont dû s'adapter à une nouvelle situation et tenir compte d'une opposition en formation, de l'indépendance d'esprit retrouvée du Parlement et de la curiosité de la presse. Celle-ci a d'ailleurs joué un grand rôle, surtout la presse indépendante (*Family Mirror*, *Business Times* en anglais ; *Motomoto*, *Mwananchi*, *Watu*, *Heko*, etc., en swahili) qui jouit d'une large liberté en Tanzanie. Elle a permis à tous les points de vue de s'exprimer et elle a mis en évidence les contradictions des gouvernements. Ces derniers n'étaient apparemment pas préparés à cette situation et leur gestion de la crise (absence de clarté dans l'explication, soutien maladroit au gouvernement de Zanzibar) laisse penser qu'ils ont sous-estimé la virulence d'un débat qui prit une ampleur nationale. Les partis d'opposition se sont rapidement emparés de l'affaire obligeant les responsables du pays à faire de même. Les députés et certains membres du Comité exécutif national (le NEC) du CCM exigeaient du parti une condamnation claire de l'adhésion de Zanzibar à l'OCI « pour ne pas laisser le terrain libre à l'opposition ». Par conséquence, le gouvernement a fini par se trouver isolé du CCM dont il est pourtant

issu. Sans doute n'avait-il pas prévu que ses propres troupes contesteraient son attitude. C'est la première fois que la question de l'Union divise ouvertement le parti et la fin du consensus partisan sur la nature de l'Union est certainement un élément clé dans le revirement de Zanzibar en août. Il est intéressant de relever que la décision de Zanzibar est annoncée après la visite des responsables politiques au père de la nation. Nous sommes là dans le domaine du symbole, l'apaisement du conflit (mais non son règlement) ne pouvait venir que du *Mwalimu*, le fondateur de l'Union.

La crise politique provoquée par l'adhésion de Zanzibar à l'OCI montre qu'avec la démocratisation du pays et l'adoption du multipartisme, l'Union n'est plus le domaine réservé des hauts dirigeants. Dans le contexte actuel de la compétition politique, c'est devenu un enjeu sur lequel tous les responsables du pays doivent se prononcer. L'Union sera au cœur des débats lors des élections en 1995. Cette crise signifie aussi aux autorités de Zanzibar que la démocratisation leur impose de respecter les règles du jeu, car l'essentiel, pour l'ensemble des Tanzaniens, n'est plus de maintenir l'Union à n'importe quel prix. Le gouvernement et le CCM doivent des comptes à leur électorat et ne peuvent donc plus soutenir inconditionnellement les autorités de Zanzibar. L'idéologie panafricaine ne guide plus les relations entre les deux parties du pays et il s'agit plus que jamais de savoir, qui de Zanzibar ou du Tanganyika a besoin de l'autre.

Ariel Crozon