

Quelle politique pour l'UE au Zimbabwe aujourd'hui ?

Vincent Darracq



L'Institut d'Etudes de Sécurité (IESUE)

est devenu une agence autonome de l'Union européenne en janvier 2002 et basé à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, modifiée par l'Action commune du 21 décembre 2006, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs à tous les niveaux.

Les Occasional Papers

sont des essais que l'Institut juge approprié de diffuser, en vue de contribuer au débat sur les questions d'actualité concernant la sécurité européenne. Ils résultent normalement de recherches effectuées par les boursiers de l'Institut, de contributions préparées par des experts extérieurs ou des projets de recherche collectifs organisés par l'Institut (ou avec son soutien). Ils reflètent la position des auteurs, indépendamment de celle de l'Institut.

Ces *Occasional Papers* peuvent être obtenus, sur simple demande, dans la langue utilisée par l'auteur – français ou anglais. Ils peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : www.iss.europa.eu

Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne

Directeur: Álvaro de Vasconcelos

© Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne, 2010. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

ISBN 978-92-9198-174-8

ISSN 1608-5000

QN-AB-10-087-FR-C

doi:10.2815/20417

Publié par l'Institut d'Études de Sécurité de l'UE et imprimé à Condé-sur-Noireau (France) par Corlet Imprimeur. Conception graphique : Hanno Ranck en coopération avec Metropolis (Lisbonne).

Quelle politique pour l'UE au Zimbabwe aujourd'hui ?

Vincent Darracq



L'auteur

Vincent Darracq est docteur en Sciences Politiques du Centre d'Étude d'Afrique Noire (CEAN) de Science Po Bordeaux. Il a été chercheur doctorant à l'Institut français d'Afrique du Sud (IFAS), chercheur visiteur à l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne (IESUE) et bénéficie actuellement d'une bourse post-doctorale Transatlantic Post-Doc Fellowship for International Relations and Security (TAPIR). Ses travaux portent sur la Chine en Afrique, le système politique sud-africain et le Zimbabwe.

L'auteur a rédigé le présent *Occasional Paper* lors de son séjour à l'Institut en 2010. Il peut être contacté directement à l'adresse : vincentphd@yahoo.com.

Remerciements

L'auteur remercie le personnel de l'IESUE et, en particulier, Damien Helly pour ses relectures du texte et ses conseils.

Sommaire

Résumé	5
Introduction	7
1. La politique de l'UE au Zimbabwe	9
Les sanctions de l'UE : mesures restrictives et mesures appropriées	9
Les débats internes à l'UE	11
Les dilemmes de l'UE	17
La reprise difficile du dialogue politique de l'Article 8	20
Discuter ou pas avec Mugabe	21
Les élections	22
Une politique globalement inefficace	23
2. L'Afrique du Sud, l'inévitable partenaire	27
L'évolution de la stratégie sud-africaine au Zimbabwe	27
Le médiateur Mbeki	28
Un nouveau président sud-africain pour un nouveau ton	31
La dimension régionale de la crise : le rôle de la SADC	31
Le triangle UE - Afrique du Sud - Zimbabwe : quelle latitude d'action pour l'UE ?	32
3. Quelle politique de l'UE pour demain ?	37
Conclusion	41
Annexe	43
Sigles	43



Résumé

Après l'entrée en vigueur au Zimbabwe du *Global Political Agreement* (GPA) en septembre 2008 et la formation du Gouvernement d'Unité nationale (GNU) rassemblant ZANU-PF et opposition en février 2009, la politique européenne n'a pas connu de modification fondamentale : elle s'articule toujours autour d'un double arsenal de « sanctions » établi en 2002, constitué de mesures restrictives et appropriées, et seulement révisé à la marge en février 2010. De nouveaux développements ont cependant eu lieu : la reprise du dialogue politique dans le cadre de l'Article 8 de l'Accord de Cotonou et une augmentation substantielle d'une aide humanitaire s'apparentant à de l'aide au développement qui ne dit pas son nom. Une relation nouvelle s'est également engagée sur le sujet entre l'UE et l'Afrique du Sud, l'acteur régional dominant, depuis l'arrivée au pouvoir à Pretoria du président Jacob Zuma en mai 2009. Sur le problème zimbabwéen, l'Afrique du Sud s'est imposée depuis 2000 comme l'interlocuteur et l'intermédiaire incontournable, et a de fait pris en charge, sous mandats de l'Union Africaine, de la SADC ou du Commonwealth, les discussions successives entre acteurs zimbabwéens. Sous Zuma, les échanges UE-Afrique du Sud sur la question zimbabwéenne sont plus francs et cordiaux. La tenue probable d'élections anticipées en 2011 a en particulier été identifiée par les deux partenaires comme une opportunité de travailler en bonne entente pour favoriser une sortie de crise. Mais l'Afrique du Sud reste contrainte dans son action par la SADC, ce qui incarne la dimension proprement régionale de la crise zimbabwéenne, et par l'intransigeance de l'UE sur sa politique de sanctions.



Introduction

Le 13 février 2009 a marqué un tournant majeur dans l'histoire contemporaine du Zimbabwe, avec l'intronisation d'un Gouvernement d'Union nationale (GNU) rassemblant le parti au pouvoir depuis l'indépendance en 1980 (*Zimbabwe African National Union – Patriotic Front [ZANU-PF]*), le principal parti d'opposition (*Movement for Democratic Change – Tsvangirai [MDC-T]*), et un petit parti (*Movement for Democratic Change – Mutambara [MDC-M]*) issu d'une scission avec le précédent. Robert Mugabe, président de la ZANU-PF, conserve la présidence du pays qu'il détient depuis 1980, et le président du MDC-T Morgan Tsvangirai est désigné Premier ministre. Cet épisode marque l'aboutissement d'une longue période de crise politique larvée et de décadence économique entamée depuis 2000, dont le couronnement a été les élections contestées de mars et juin 2008¹. A la suite de cet imbroglio électoral, le président sud-africain Thabo Mbeki a organisé des négociations sous mandat de la SADC et de l'Union Africaine entre ZANU-PF, MDC-T et MDC-M qui ont abouti à la signature d'un *Global Political Agreement (GPA)* le 15 septembre 2008, et *in fine* à la formation du GNU. L'application du GPA et le fonctionnement du GNU sont cependant perturbés depuis et font l'objet de conflits incessants entre partenaires. L'Afrique du Sud et la SADC (*Southern African Development Community*), à travers le nouveau président sud-africain Zuma, restent impliqués dans une mission de facilitation auprès des acteurs zimbabwéens pour régler les points de désaccord émergent dans l'application du GPA.

La présente étude porte sur la politique de l'Union européenne (UE) au Zimbabwe depuis le début de la crise, et la collaboration conflictuelle dans laquelle elle est engagée sur le sujet avec la puissance régionale, l'Afrique du Sud. L'UE n'a pas d'autre choix que de travailler avec l'Afrique du Sud, car celle-ci a su s'imposer, de par sa situation géographique, politique et économique, comme l'acteur international majeur sur le dossier.

Depuis février 2002, l'UE a mis en place contre le régime zimbabwéen un double arsenal de sanctions, constitué de mesures restrictives et appro-

1. Le 28 mars 2008, le MDC-T a remporté les élections législatives et son candidat Tsvangirai est arrivé en tête du 1^{er} tour des élections présidentielles. Face à la répression massive de l'opposition qui a suivi, Tsvangirai a refusé de participer au 2^{ème} tour le 27 juin, qui a entériné la victoire en solitaire de Mugabe.

priées. L'inauguration du GNU ne l'a pas amené à réviser sérieusement ces dispositifs. Nous nous efforcerons ici de décrypter la politique actuelle de l'UE, notamment au regard de ce développement important récent qu'est le GNU : le régime de sanctions, les dynamiques et rapports de force internes à l'UE, les modalités du réengagement politique et économique de l'UE au Zimbabwe. Nous verrons ensuite pourquoi et comment l'UE doit composer sur le dossier zimbabwéen avec l'Afrique du Sud : l'évolution de la stratégie sud-africaine, le dialogue conflictuel que les deux puissances ont entretenu, les possibilités pour une collaboration ultérieure qu'ouvre le changement de gouvernement en Afrique du Sud. Nous terminerons cette analyse en explorant les pistes pour la politique future de l'UE.

1. La politique de l'UE au Zimbabwe

Les sanctions de l'UE : mesures restrictives et mesures appropriées

En février 2002, le Conseil de l'Union européenne a adopté une série de mesures contre le gouvernement du Zimbabwe dirigé par l'ancien mouvement de libération nationale, la ZANU-PF, en réaction à l'intensification de la répression de l'opposition politique, aux violations de l'État de droit et à la campagne d'occupation des terres des fermiers blancs organisées par ce dernier dans la foulée du rejet par referendum en 2000 de son projet de réforme de la Constitution, puis dans la perspective des élections présidentielles de mars 2002.

Ces mesures sont de deux ordres. D'abord, des « *mesures restrictives* », arrêtées par une Position commune du Conseil dans le cadre de la PESC. Ces dernières prohibent la livraison au gouvernement zimbabwéen de matériel militaire par les États membres. Surtout, elles imposent des restrictions de visas et le gel de leurs avoirs dans l'UE à 20 dignitaires du régime identifiés comme les principaux responsables des violations de l'État de droit (dont le président du pays et de la ZANU-PF, Robert Mugabe). Par de nouvelles Positions communes adoptées en juillet 2002 puis février 2004, ces mesures sont étendues à 72, puis 95 individus.

Ensuite, des « *mesures appropriées* », prises dans le cadre de l'Accord de Cotonou régissant la coopération entre l'UE et les pays ACP (dont le Zimbabwe est signataire). Par sa Décision du 18 février 2002, le Conseil constate le non-respect par le gouvernement zimbabwéen des engagements démocratiques énoncés dans l'Article 9 de l'Accord, sur cinq *benchmarks* : les violences politiques, la liberté de la presse, l'indépendance du système judiciaire, la fin de l'occupation illégale d'exploitations agricoles et l'organisation d'élections libres et équitables. En conséquence, il suspend au titre de l'Article 96 sa coopération économique avec le Zimbabwe : le financement du soutien budgétaire par l'accès au Fond européen de développement (FED) et de tous les projets d'aide au développement à l'exception de ceux bénéficiant directement à la population.

Jusqu'à la crise électorale de 2008, ces mesures sont renouvelées chaque année. En réaction au coup de force de la ZANU-PF et de Mugabe, le Conseil de l'UE prend au lendemain du 2^{ème} tour avorté deux Positions communes (juillet 2008 et janvier 2009) qui renforcent encore les mesures restrictives en ce qui concerne la circulation dans l'UE et l'obtention de visas et les étendent désormais à un total de 203 individus, ainsi qu'à 40 compagnies et entités suspectées d'être des canaux de financement du régime.

Avec l'inauguration du Gouvernement d'Union nationale (GNU) s'est posée la question d'une éventuelle modulation de ces mesures appropriées et restrictives : comment prendre en compte ce développement politique positif au Zimbabwe dans le double-régime de sanctions ?

La réponse du Conseil en février 2010 a été une révision minimale. Les mesures appropriées ont été maintenues. Quant aux mesures restrictives, elles n'ont été amendées qu'à la marge : le COAFR, qui prépare les décisions du Conseil sur le sujet, a retiré de la liste les personnes décédées, ainsi que, à la demande du nouveau ministre des finances Tendai Biti (issu du MDC-T) et sur la base du rapport sur les sanctions fourni au COAFR par les chefs de mission à Harare, 9 sociétés commerciales.

Cette révision a été marginale car le Conseil a estimé que de nombreux points importants du GPA n'étaient pas appliqués (notamment dans l'allocation de postes au MDC-T) et, en particulier, que l'État de droit n'était toujours pas respecté. Le retrait de la liste de quelques sociétés devait cependant manifester l'encouragement de l'UE aux acteurs zimbabwéens.

Cette décision de février 2010 est un compromis qui résulte de négociations entre les diplomates nationaux au sein du COAFR et du COACP et en amont entre les rapporteurs Zimbabwe des différents pays de l'UE. Le Royaume-Uni, suivi par l'Allemagne et les Pays-Bas, était en faveur d'un maintien intégral des mesures restrictives, face à des pays prônant une approche plus souple : la France, appuyée par le Danemark, souhaitait une reprise de la coopération économique et une réduction plus importante de la liste des noms ciblés par les mesures restrictives, tandis que le Portugal préconisait, pour envoyer un signal fort aux dirigeants zimbabwéens, de renouveler les mesures restrictives pour 6 mois seulement au lieu d'un an.

Les débats internes à l'UE

Parmi les différents pays représentés au Conseil, tous n'ont pas le même intérêt pour le dossier zimbabwéen, ni les mêmes positions. Sur la question zimbabwéenne, l'acteur national central est le Royaume-Uni, et les autres pays membres lui reconnaissent implicitement ce leadership et lui laissent la main. Pour les dirigeants et diplomates britanniques, du fait des liens historiques et économiques avec l'ancienne colonie et de la présence sur place de nombreux descendants de colons britanniques (certains ayant toujours la nationalité de l'ancienne métropole), le Zimbabwe est une question de politique intérieure, enjeu de débats animés entre le Gouvernement et l'opposition². Les gouvernants britanniques sont en particulier sous la pression de groupes de lobbying « de droite » (fermiers britanniques au Zimbabwe, anciens fonctionnaires rhodésiens et leurs relais politiques et médiatiques³) et « de gauche » (les anciens mouvements anti-apartheid et anti-rhodésiens déçus par l'évolution de la ZANU-PF, représentés au sein même du Labour Party⁴), qui poussent tous pour une politique très offensive vis-à-vis du régime Mugabe.

De fait, la position du Royaume-Uni sur le dossier zimbabwéen est une position que des diplomates britanniques eux-mêmes qualifient de « maximaliste » : il faut un changement de régime au Zimbabwe⁵, Mugabe et la ZANU-PF sont illégitimes et doivent passer la main. Le Royaume-Uni soutient officiellement le parti d'opposition MDC. Proclamé trop publiquement⁶, ce soutien a pu être maladroit et embarrasser le MDC en donnant du crédit aux attaques de la ZANU-PF, qui le présentait régulièrement comme une « marionnette des Anglais ». De façon plus informelle, les diplomates britanniques sur place apportent un soutien logistique (si ce n'est financier) et en terme d'expertise au MDC, qu'ils conseillent et cherchent à influencer dans ses négociations au long cours avec la ZANU-PF⁷.

2. On se souvient par exemple de la controverse publique sur la poignée de main entre le ministre britannique Jack Straw et le président Mugabe en 2004.

3. Le quotidien conservateur *Daily Telegraph* est en particulier extrêmement virulent.

4. L'ex-ministre des sports Kate Hoey, par exemple.

5. Le Premier ministre Tony Blair et le ministre des affaires étrangères David Miliband se sont exprimés plusieurs fois en ces termes.

6. Voir, par exemple, le discours du Premier ministre Tony Blair au parlement britannique le 14 juin 2004.

7. Entretien téléphonique avec un cadre du ministère britannique des affaires étrangères, 21 juillet 2010.

Le Royaume-Uni a fait le choix tactique d'utiliser le cadre de l'UE pour mener sa politique au Zimbabwe : devant un régime ZANU-PF tentant de réduire le problème zimbabwéen à un face-à-face néocolonial entre le Zimbabwe et l'ex-métropole, l'UE, principal donneur au Zimbabwe, apparaissait aux gouvernants britanniques désireux d'internationaliser la crise comme le véhicule institutionnel approprié pour faire pression de façon efficace sur le régime de la ZANU-PF⁸. Le Royaume-Uni est de ce fait extrêmement vigilant et engagé sur le dossier au sein du Conseil, où il a défendu avec constance depuis le début de la crise une position intransigeante et sans concession vis-à-vis du régime Mugabe. C'est avant tout à l'initiative du Royaume-Uni que le Zimbabwe a été placé en 2001-2002 sur l'agenda du Conseil de l'UE et a fait rapidement l'objet d'une Position commune arrêtant des mesures appropriées et restrictives, et que ces mesures ont été régulièrement renforcées, notamment lors de la révision de la Position commune suivant le « putsch électoral » de Mugabe de 2008⁹. La conséquence de cette fermeté britannique est, pour emprunter les mots d'un diplomate en poste au COAFR, qu'« *il est difficile de faire bouger les lignes sur le dossier zimbabwéen à Bruxelles* »¹⁰.

L'UE n'est pas le seul canal diplomatique multilatéral que le Royaume-Uni emprunte pour faire avancer ses positions. Il a, à plusieurs reprises, tenté de saisir le Conseil de sécurité de l'ONU, où il bénéficie d'un siège permanent, pour y faire adopter des positions coercitives envers le régime zimbabwéen¹¹. Il collabore également sur ce dossier avec son homologue américain, autre bailleur de fonds important et soutien fidèle du Royaume-Uni sur la question, qui a adopté contre le régime zimbabwéen des sanctions du même type que celles de l'UE. La diplomatie britannique agit également par l'intermédiaire de la société civile pour faire prévaloir ses positions sur le Zimbabwe dans l'opinion publique internationale et au sein des décideurs européens: elle apporte soutien financier et/ou logistique à de grandes ONG internationales de défense des droits de l'homme (*Human Rights Watch, Save the Children*, etc.) ainsi qu'à des ONG

8. Ibid.

9. Le Royaume-Uni a même été parfois soupçonné par certains de ses partenaires européens de vouloir utiliser les sanctions européennes pour mener une « politique du pire », avec une dramatisation de la situation socio-économique au Zimbabwe provoquant un soulèvement général de la rue qui aurait emporté le régime.

10. Entretien téléphonique avec un membre du COAFR, 2 juin 2010.

11. Comme en juillet 2008, où le projet de résolution qu'il initie avec les États-Unis et qui visait à instaurer des sanctions internationales semblables aux mesures restrictives européennes, a été repoussé par la Chine, la Russie et l'Afrique du Sud.

britanniques (*Action for Southern Africa, Progressio*¹², etc.) et zimbabwéennes (*Zimbabwe Human Rights Association*, par exemple).

La mise en place du GNU place la diplomatie du Royaume-Uni devant un dilemme, qu'un cadre du FCO résume ainsi : « *Do we want to make a difference or do we want to make a stand ?* »¹³. De fait, derrière un discours officiel toujours aussi ferme contre la ZANU-PF, en particulier sur le maintien des sanctions, un certain pragmatisme prévaut, qui voit le Royaume-Uni préparer l'après-Mugabe en appuyant la stabilisation économique du pays : l'aide humanitaire et au développement apportée par le DFID a ainsi singulièrement augmenté depuis 2009, avoisinant ainsi en 2010 60 millions de livres.

Du fait de ce rôle de leader du Royaume-Uni, la conjoncture politique interne britannique a un impact sur la politique de l'UE au Zimbabwe. Ainsi, lors de la dernière révision de la Position commune en février 2010, la proximité des élections législatives britanniques à venir a sérieusement limité la volonté des gouvernants britanniques d'accepter un allègement plus large des mesures restrictives. La première alternance politique au Royaume-Uni depuis la mise en place des sanctions, avec l'arrivée au pouvoir de la coalition Tories – LibDems, apporte un peu d'incertitude sur le dossier¹⁴. Le Premier ministre Cameron ne s'est pas encore exprimé sur le problème zimbabwéen, mais les premiers indices laissent à penser que c'est la continuité qui prévaudra¹⁵. Mais, paradoxalement, les Conservateurs auront peut-être plus de latitude que leurs homologues travaillistes pour sortir de la position du « tout ou rien » : le New Labour se devait de tenir des positions maximalistes pour se laver des soupçons d'angélisme sur la question, pression qui ne pèsera pas sur des Conservateurs dont personne ne remet en cause les crédits de fermeté et d'intransigeance sur le dossier. De même, l'absence d'élections nationales importantes avant plusieurs années devrait laisser les coudées plus franches au gouvernement pour les prochains mois.

Au sein du Conseil, le Royaume-Uni peut compter sur le soutien de l'Allemagne et des Pays-Bas, pays qui mettent le discours des droits de l'homme

12. Le DFID britannique finance ainsi Progressio à hauteur de 60%.

13. Entretien téléphonique avec un cadre du ministère britannique des affaires étrangères, voir note 7.

14. Entretiens avec des membres du COAFR, 21-23 juin 2010.

15. Entretien téléphonique avec un cadre du ministère britannique des affaires étrangères, voir note 7.

au cœur de leur politique étrangère et qui s'alignent sur ses positions sur le Zimbabwe. Les pays scandinaves (Suède, Finlande) étaient à l'avant-poste du « camp des sanctions » en 2002, mais présentent régulièrement désormais des positions plus ouvertes et dynamiques¹⁶.

La France, toujours intéressée par les dossiers africains, est un acteur important au sein de l'UE sur le dossier zimbabwéen, souvent le principal interlocuteur du Royaume-Uni. Dès 2001-2002, la France a été l'un des pays réticents jusqu'au dernier moment à imposer des sanctions. Mais, elle-même empêtrée à l'époque dans la crise ivoirienne, elle a plus ou moins conclu un pacte implicite avec le Royaume-Uni : au Royaume-Uni le leadership au sein du Conseil sur le Zimbabwe, à la France sur la Côte d'Ivoire. Cependant, elle a fait rapidement entendre une petite musique alternative, en invitant par exemple le président Mugabe au sommet Afrique-France de février 2003, en dépit des mesures européennes de restriction des visas. En 2004-2005, le ministère des affaires étrangères français, en collaboration avec la Commission, a pris langue avec la ZANU-PF pour lui proposer, sans succès, un plan de sortie progressive de crise et de levée échelonnée des sanctions¹⁷. Depuis cet échec, la France a largement délaissé ses velléités d'indépendance sur la question, laissant la main au Royaume-Uni : pour la diplomatie française en Afrique, le Zimbabwe n'est pas considéré comme un dossier prioritaire, la présence économique française sur place étant relativement faible¹⁸. Cependant, depuis la formation du GNU, la diplomatie française prône bien une approche plus dynamique et réactive sur les sanctions¹⁹, mais sans que soit bien clair ce que cela implique en terme de mesures concrètes ni même que tous ses acteurs partagent des vues homogènes. Cette position est ici partagée par le Portugal, le Danemark, la Belgique, l'Italie, qui cherchent eux aussi à explorer des pistes de reformulation des sanctions pour s'adapter au contexte nouveau qu'est le GNU²⁰.

16. Entretiens avec des membres du COAFR, voir note 14.

17. Entretien avec un diplomate français, 9 juin 2010. « *Why don't you side with us against the Brits ?* », telle est la question posée aux diplomates français lors de la présentation du plan par les négociateurs de la ZANU-PF, qui vont jusqu'à invoquer Jeanne d'Arc pour les convaincre.

18. Entretiens avec des diplomates français, juin-juillet 2010.

19. Idem.

20. Entretiens avec des membres du COAFR, 21-23 juin 2010.

Enfin, les nouveaux pays membres issus de l'Europe de l'Est et de l'Europe centrale sont peu intéressés par le dossier zimbabwéen, sur lequel ils n'interviennent pas²¹.

Le Conseil et la Commission ont parfois fait étalage de différences de vues et de conflits de prérogatives sur le dossier zimbabwéen, qui s'inscrivent plus largement dans les aspirations de la Commission à étendre son rôle, en particulier dans les affaires internationales, mais ont causé des frictions et des malentendus. Ainsi, en mai 2006, des responsables de la Commission ont dû réaffirmer au COAFR du Conseil que la Commission respectait pleinement la position commune de l'UE sur le Zimbabwe, et qu'elle reconnaissait que le dialogue politique avec les autorités zimbabwéennes était du ressort exclusif des ambassades des États membres à Harare²².

Depuis la mise en place du GNU, les diplomates de la Commission font preuve d'un ton plus ouvert et optimiste que le Conseil sur les nouveaux développements politiques au Zimbabwe et la réponse que l'UE devrait lui apporter²³. En particulier, la Commission est favorable à une reprise graduelle de la coopération économique et de l'aide au développement, jusqu'ici bloquée par le maintien des mesures appropriées par le Conseil. La coopération économique étant du ressort de la Commission, sa reprise serait un moyen pour elle de s'affirmer dans sa relation avec le Conseil. Mais les rapports sur les mesures appropriées que la Commission envoie au COAFR où siègent les États membres sont singulièrement remaniés par ce dernier²⁴.

Les chefs de mission (HoMs), c'est-à-dire les ambassadeurs de la Commission et des pays membres à Harare, jouent également un rôle important dans le processus de décision sur le problème zimbabwéen. C'est sur leur rapport annuel envoyé au COAFR que ce dernier statue pour reconduire ou non les sanctions. Comme bien souvent, les diplomates en poste sur place sont plus sensibles aux conséquences locales des politiques menées par leurs institutions de tutelle, et prônent des positions plus réactives

21. Idem.

22. International Crisis Group, *Zimbabwe's continuing self-destruction*, Crisis Group Africa Briefing, n°38, 6 juin 2006.

23. Entretien avec des cadres de la DG DEV, 23 juin 2010, et un cadre de l'Africa Task Force du Secrétariat général, 21 juin 2010.

24. Entretien avec un cadre de l'Africa Task Force du Secrétariat général, idem.

et pragmatiques sur les sanctions, en réfléchissant à des pistes pour des révisions plus ambitieuses.

Un canal institutionnel par lequel les chefs de mission, ainsi que des pays membres, ont la possibilité de promouvoir des vues alternatives sur les sanctions est celui du *Fishmonger's Group/Friends of Zimbabwe*. Le *Fishmonger's Group*²⁵ est un groupe informel des donateurs au Zimbabwe, qui rassemble des diplomates des principaux pays membres de l'UE, mais également des États-Unis, du Canada, de l'Australie, ainsi que des institutions telles que l'ONU, la Banque africaine de développement, etc. Le Groupe se rencontre régulièrement à Harare, sous la forme de réunions entre les chefs de mission. Il tient également une rencontre annuelle plus large, hors du Zimbabwe, où sont conviés des représentants des diplomaties dans les capitales, sous le nom de « *Friends of Zimbabwe* » (FOZ). Ce groupe explore des pistes pour une reprise de la coopération économique et un allègement des mesures appropriées qui freinent son aide au développement au Zimbabwe (elles empêchent notamment la mise sur pied d'un fond multi-donateurs). Il réfléchit également sur les modalités d'un allègement des mesures restrictives : suspension temporaire, levée partielle (le volet « visas »), retrait de la liste des dirigeants « modérés » de la ZANU-PF. Le *Friends of Zimbabwe* procure à des pays membres une alternative pour « avancer leurs pions » et faire reconnaître des positions bloquées au sein du Conseil par les Britanniques et leurs alliés. Au dernier meeting du FOZ qui s'est tenu à Oslo le 1^{er} juin 2010, les diplomates danois, secondés par la Norvège, ont ainsi abondamment défendu un allègement des mesures restrictives²⁶.

Jusqu'ici, les recommandations des HoMs et du FOZ n'ont pas réellement eu d'impact sur les débats au sein du COAFR et du Conseil sur les sanctions, verrouillés par le Royaume-Uni, mais ces acteurs jouent un rôle d'« agitateur d'idées », et préparent ainsi la voie à une possible évolution future de la politique européenne.

25. Du nom du restaurant à Harare où le groupe se rencontre.

26. Entretien avec un cadre de l'Africa Task Force du Secrétariat général, voir note 23. Entretien avec un diplomate danois, 22 juin 2010.

Les dilemmes de l'UE

Reprendre ou pas l'aide au développement

On l'a vu, malgré la mise sur pied du GNU et un certain nombre de progrès économiques acquis sous la houlette du ministre des finances issu du MDC-T, Tendai Biti (maîtrise de l'inflation, dollarisation de l'économie, etc.), le Conseil a reconduit les mesures appropriées en 2010.

L'Article 96 de l'Accord de Cotonou qui régit les mesures appropriées, s'il suspend tout soutien budgétaire au gouvernement, ne ferme pas la porte à l'aide directe à la population et à l'aide humanitaire. De fait, entre 2002 et 2008, l'UE a administré en moyenne 80 millions d'euros par an d'aide au Zimbabwe, par l'intermédiaire de la Commission, responsable dans l'armature institutionnelle européenne de l'aide au développement (par la DG DEV) et de l'aide humanitaire (DG ECHO). Cette aide, dirigée vers des secteurs tels que le système scolaire, l'agriculture, le système de santé (dans le cadre de l'aide à la population), l'aide alimentaire et les soins d'urgence (dans le cadre de l'aide humanitaire) était véhiculée par l'intermédiaire de grandes ONG (Croix Rouge, MSF, etc.) et des agences des Nations unies, afin de contourner les institutions gouvernementales zimbabwéennes comme prescrit par l'Article 96.

Mais, avec la mise en place du GNU, la Commission estime que le temps est venu pour l'UE de relancer la coopération économique avec le Zimbabwe. Pour reprendre les termes d'un cadre de la DG DEV, « *il se passe des choses positives au Zimbabwe, et si l'on veut soutenir le processus, alors il faut le soutenir économiquement* »²⁷. C'est dans l'interaction entre les agendas divergents et parfois rivaux de la Commission et du Conseil que va émerger un compromis informel, qui permet à court terme à l'UE, comme le dit un diplomate du COAFR, de « faire de la coopération sans le dire »²⁸.

Le Zimbabwe apparaît alors pour la Commission comme un terrain idéal pour étreindre un nouveau concept, celui d'aide transitionnelle, qui combine aide au développement et assistance humanitaire et vient remplacer le concept « *humanitarian +* ».

27. Entretien avec un cadre de la DG DEV, 23 juin 2010.

28. Entretien téléphonique avec un diplomate en poste au COAFR, 2 juin 2010.

Le Conseil ne levant pas les mesures appropriées, il n'est pas possible pour la Commission de reprendre une coopération officielle avec le Zimbabwe. C'est dans les interstices et les espaces ouverts par le texte de l'Accord de Cotonou que la DG DEV développe sa stratégie. Il s'agit pour elle de faire valider par le Conseil une interprétation suffisamment lâche et extensive de l'Article 96 pour légitimer des nouvelles mesures s'apparentant à de l'aide au gouvernement qui ne dit pas son nom²⁹. C'est en particulier par le rapport annuel sur les mesures appropriées qu'elle rédige annuellement qu'elle opère³⁰. Ce sont en effet les informations et prescriptions fournies dans ce rapport que le COACP examine avant de faire ses recommandations au Conseil sur la reconduction des mesures. La démarche de la DG DEV fonctionne relativement bien, puisque dans sa Décision du 19 février 2010 renouvelant les mesures appropriées, le Conseil spécifie que les programmes d'aide à la population finançables dans le cadre de l'Article 96 incluent les « *projets soutenant les réformes du GPA* » et « *le processus de stabilisation du pays* », des notions assez larges et « fourre-tout ». Comme l'explique un cadre de la DG DEV, « *ce que l'on recherchait, c'est de la marge de manœuvre* »³¹.

Plus généralement, par le rapport fourni au COACP, c'est le ton et le langage qui irriguent la Décision du Conseil sur les mesures appropriées, et en particulier la lettre envoyée aux dirigeants zimbabwéens pour leur notifier cette Décision, que la DG DEV essaie d'influencer, en cherchant à faire reconnaître dans ces documents officiels une vision positive des développements au Zimbabwe et de leur perception par l'UE³².

La *Short Term Strategy*, document détaillant la nouvelle politique d'aide au Zimbabwe de la Commission que la DG DEV produit après la visite officielle à Bruxelles d'une délégation zimbabwéenne menée par le Premier ministre Tsvangirai en juin 2009, est une mise en actes de cette vision. L'aide au Zimbabwe est considérablement révisée à la hausse : 110 millions d'euros, contre 90 l'année précédente. Un montant non négligeable de cette aide (16 millions) vise à financer ces fameuses nouvelles mesures de soutien à la stabilisation du pays et à l'application du

29. Entretien avec des cadres de la DG DEV, 23 juin 2010.

30. Idem.

31. Idem.

32. Idem.

GPA : le processus de rédaction d'une nouvelle Constitution (par l'intermédiaire d'un fond multi-donateurs géré par l'ONU), la remise sur pied de la Commission électorale, des mesures instaurant une bonne gouvernance, une réforme du Parlement. Une grosse partie de l'enveloppe allouée au Zimbabwe sert également à financer la remise sur pied des systèmes éducatif et hospitalier, des programmes agricoles, des projets visant à garantir la sécurité alimentaire. C'est en collaborant avec le GNU et en s'alignant sur les priorités identifiées par ce dernier dans son programme économique, le *Short Term Emergency Recovery Program* (STERP), que la Commission choisit dans quels secteurs intervenir. Pas d'aide au gouvernement ou de soutien budgétaire officiels, donc, mais une aide concertée avec le GNU.

Les mesures appropriées prescrites par l'Accord de Cotonou suspendant l'accès à l'enveloppe « Zimbabwe » du FED, la Commission pioche un peu partout pour financer son aide, en recourant à différents mécanismes relevant d'institutions variées : des lignes régionales, intra-ACP et thématiques du FED (sécurité alimentaire, droits de l'homme), l'Instrument de stabilité (géré par la DG RELEX) pour l'aide de crise, les fonds de la DG ECHO consacrés à l'aide humanitaire. En comptant les contributions directes des États membres, c'est une aide d'un montant de 274 millions d'euros que l'UE a apportée en 2009 au Zimbabwe.

Cette politique de reprise informelle de la coopération par la Commission apparaît comme un compromis tacite entre Commission, Conseil et États membres. La politique actuelle, dans un entre-deux, est un *modus vivendi* contextuel, correspondant à un contexte transitionnel et passager (celui d'un GNU au fonctionnement erratique) et satisfaisant à *minima* toutes les parties, même les États membres les plus fermes³³, qui sont en effet malgré tout désireux de fournir au MDC un bilan dont il pourra se targuer devant les électeurs³⁴ et d'enrayer la dégringolade économique du pays : selon un diplomate de l'UE, « *c'est d'une certaine hypocrisie : la vérité, c'est que l'UE utilise des moyens détournés pour faire de l'aide au développement déguisée...* »³⁵. Mais cette politique n'apparaît que comme un palliatif temporaire à ce qui serait faisable avec une reprise pleine et entière de la coopération encadrée

33. Au sein du Comité devant approuver la distribution des fonds du FED, le Royaume-Uni a ainsi voté en faveur de cette hausse de l'enveloppe destinée au Zimbabwe.

34. Le MDC-T réclame d'ailleurs depuis la formation du GNU la levée des mesures appropriées.

35. Entretien téléphonique avec un diplomate de l'UE en poste à Pretoria, 20 juillet 2010.

par l'Accord de Cotonou : la levée des mesures appropriées permettrait une hausse considérable du montant de l'aide au développement allouée au Zimbabwe, par l'accès à l'enveloppe « Zimbabwe » du FED, et s'accompagnerait de la production d'un document de stratégie pays organisant de façon beaucoup plus cohérente l'usage et la direction de cette aide.

La reprise difficile du dialogue politique de l'Article 8

Depuis la mise en place des mesures restrictives et appropriées en février 2002, les relations diplomatiques sont officiellement rompues entre l'UE et le Zimbabwe. En mars 2009, quelques semaines après son installation, le GNU demande à l'UE la réouverture du dialogue politique, organisé dans le cadre de l'Article 8 de l'Accord ACP-UE de Cotonou.

Ce dialogue est formellement rouvert en juin 2009, lorsqu'une délégation tripartite du GNU (MDC-T, MDC-M et ZANU-PF) menée par le Premier ministre Tsvangirai est reçue à Bruxelles par le Président de la Commission et la troïka ministérielle de l'UE. À cette réunion, les deux parties se mettent d'accord sur une méthodologie pour progresser vers la normalisation des relations : l'échange de feuilles de route (*roadmaps*). Le gouvernement zimbabwéen s'engage à fournir à l'UE une feuille de route expliquant comment il va mettre en place les mesures du GPA encore en suspens, et l'UE s'engage en retour à fournir au Zimbabwe sa propre feuille de route, dans lequel il présente les mesures qu'il prendra pour répondre à chaque avancée significative de l'application du GPA. Dans les mois qui suivent, entre janvier et mars 2010, le Zimbabwe et l'UE s'échangent leurs feuilles de route.

La *roadmap* de l'UE, rédigée par la Commission et avalisée par le Conseil après examen par le COAFR, vaut qu'on s'y attarde. C'est un programme clé en mains de réengagement au Zimbabwe, qui énumère toutes les mesures que l'UE est prête à progressivement mettre en place à chaque signal positif envoyé par le GNU. Et ces mesures sont massives, qui ouvrent la voie à une normalisation complète des relations : levée des mesures restrictives et des mesures appropriées, notification du 10^{ème} FED, reprise des visites officielles, etc. Le message envoyé est clair : l'UE est prête au réengagement, et la balle est désormais dans le camp zimbabwéen. En septembre 2009, une délégation de haut niveau de

l'UE, dirigée par le Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire Karel de Gucht et la ministre suédoise du développement Gunilla Carlsson, se rend au Zimbabwe pour rencontrer les principaux acteurs locaux : elle rencontre notamment le président Mugabe, dans ce qui est le premier contact officiel entre l'UE et Mugabe depuis l'instauration des sanctions en 2002. Une nouvelle délégation du GNU menée par Tsvangirai s'est rendue à Bruxelles, le 2 juillet 2010, pour une rencontre avec la Haute Représentante de l'UE pour les affaires étrangères, Catherine Ashton, et a, à cette occasion, remis à l'UE une feuille de route actualisée.

Mais ce dialogue politique de l'Article 8 est largement stérile. Les *road-maps* zimbabwéennes sont très imprécises, et l'UE réclame désormais la définition d'indicateurs beaucoup plus concrets pour évaluer les progrès dans l'application du GPA. Également, ce dialogue est très inégal. En particulier, les discussions locales à Harare entre représentants de l'UE sur place et représentants politiques zimbabwéens ne décollent pas, les HoMs rencontrant les pires difficultés à accéder aux dirigeants zimbabwéens et maintenir les lignes de communication ouvertes. Le ministère des affaires étrangères zimbabwéen, et en particulier son secrétaire permanent, un « dur » de la ZANU-PF, sont largement soupçonnés d'être responsables de ce blocage, qui arrange l'aile dure de la ZANU-PF. Les rencontres de haut niveau entre dirigeants de l'UE et du Zimbabwe, telles que celle de Bruxelles de juillet dernier, bien qu'importantes sur le plan symbolique, sont beaucoup trop épisodiques et courtes pour permettre une progression du dialogue politique, et ce dernier ne pourra se poursuivre que par des discussions continues à Harare entre dirigeants zimbabwéens et chefs de mission.

Discuter ou pas avec Mugabe

La reconnaissance officielle par l'UE du GNU, couplée au maintien des mesures restrictives, pose à l'UE un problème : quels sont les interlocuteurs zimbabwéens légitimes ? En particulier, faut-il discuter avec des dirigeants de la ZANU-PF membres de ce GNU que l'UE reconnaît, mais qui sont sur la liste des personnes visées par les mesures restrictives ? C'est pour le président Mugabe, incarnation du régime de la ZANU-PF et de ses dérivés, que la question se pose avec le plus d'acuité. On se souvient que la question de la présence de Mugabe au sommet Afrique-UE de Lisbonne

avait engendré un report de quatre années du sommet (2007 au lieu de 2003)³⁶.

Depuis le renforcement des mesures restrictives, et en particulier des dispositions sur les visas, en juillet 2008 et janvier 2009, une telle situation ne peut, à moins d'une dérogation exceptionnelle, se reproduire : Mugabe n'est pas autorisé à poser le pied sur le sol européen.

Mais le prochain sommet UE-Afrique prévu pour fin 2010 aura lieu sur le sol africain, et plus précisément en Libye, où les mesures restrictives européennes ne s'appliquent évidemment pas. Il est fort probable que le gouvernement Kadhafi (soutien indéfectible de la ZANU-PF) invite Mugabe au sommet. Or, paradoxalement, cette présence annoncée semble devenue un « non-problème ». Dans le rôle du « *bad guy* » indésirable, Mugabe a en effet été supplanté par le président soudanais Omar al-Bashir, sous le coup de poursuites internationales pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité au Darfour, dont la participation éventuelle au sommet (le régime libyen le soutenant, il est fort possible qu'il soit également invité) effraie les diplomates européens. Dans ce contexte dominé par la question al-Bashir, la présence de Mugabe ne semble plus être qu'un enjeu marginal et secondaire pour l'UE, à part peut-être pour le Royaume-Uni.

Les élections

Depuis trois mois, on ne constate aucun progrès dans la mise en place du GPA : les protagonistes zimbabwéens s'affrontent toujours sur quatre points principaux, à savoir les nominations de l'attorney général, du gouverneur de la Banque centrale, des gouverneurs provinciaux et la participation du trésorier du MDC-T Roy Bennett au gouvernement. Les principaux acteurs, à savoir le MDC-T et la ZANU-PF, semblent cependant converger sur un point : la tenue d'élections présidentielles et législatives anticipées en 2011³⁷. En effet, le MDC-T est frustré par l'impuissance à

36. De nombreux dirigeants africains menaçaient de ne pas participer au sommet si Mugabe n'était pas invité, et les dirigeants britanniques, allemands ou suédois agitaient une menace similaire en cas d'invitation. Finalement, le Portugal, pays organisateur, avait forcé la main des États récalcitrants au Conseil, en annonçant l'invitation de Mugabe. Le compromis négocié entre l'UE et l'UA fut le suivant : Mugabe était invité et les dirigeants européens se déplaçaient, mais une discussion sur les droits de l'homme était organisée. Le Premier ministre britannique Gordon Brown, refusant de cautionner la présence de Mugabe, fut le seul chef d'État européen à boycotter le sommet.

37. Le MDC-M, lui, y est opposé : ses dirigeants s'attendent en effet à ce que le parti subisse une cuisante défaite qui le rayera du paysage politique et leur fera perdre leurs sièges dans un nouveau gouvernement.

laquelle le contraint la « guérilla » institutionnelle quotidienne que mène la ZANU-PF au sein du GNU, et souhaite aller aux élections tant que son prestige n'est pas érodé. La ZANU-PF, elle, requinquée par son expérience dans un GNU où elle a conservé les principaux leviers du pouvoir, croit en ses chances de l'emporter.

À la recherche d'indicateurs concrets permettant de juger de la progression vers la restauration de l'État de droit, les diplomates de l'UE sont tentés de faire de ces élections un indicateur unique et indiscutable, qui remplacerait tous les points et sous-points d'un GPA trop complexe et pas appliqué qui faisaient jusqu'ici pour l'UE office de critères d'évaluation : si des élections libres et démocratiques, aux résultats reconnus par la communauté internationale, sont organisées, alors l'UE pourra envisager la levée complète de ces mesures restrictives et appropriées³⁸. Pour l'instant, les diplomates de l'UE restent cependant discrets sur cette possibilité : le processus de rédaction d'une nouvelle Constitution ayant à peine commencé, la tenue d'élections aussi tôt que l'an prochain apparaît encore hypothétique ; de plus, pour l'UE, faire officiellement de la tenue d'élections libres la condition unique de la levée des sanctions reviendrait à encourager les acteurs locaux à ne plus se préoccuper de l'application du GPA d'ici là³⁹.

Une politique globalement inefficace

Dix ans après que la crise zimbabwéenne a éclaté, on peut commencer à juger de l'efficacité de la politique européenne au Zimbabwe.

Si l'objectif de l'adoption des mesures appropriées et restrictives était de promouvoir l'État de droit et la démocratie au Zimbabwe, alors c'est un échec. Le grand développement positif récent au Zimbabwe, à savoir la signature du GPA et la mise en place du GNU, ne résulte pas des sanctions européennes, mais de la médiation sud-africaine. En soi, le maintien pour une si longue durée de mesures prévues pour être temporaires est un aveu de leur impuissance.

L'instauration des mesures restrictives et appropriées a en effet été contre-productive. Le régime Mugabe a su les instrumentaliser pour se présenter comme une victime de l'impérialisme occidental et ainsi activer les ressorts

38. Entretien téléphonique avec un diplomate de l'UE en poste à Pretoria, voir note 35. Entretien téléphonique avec un cadre du ministère britannique des affaires étrangères. Entretien avec un diplomate français, 13 juillet 2010.

39. Idem.

de la solidarité diplomatique africaine, qui plus est dans le contexte de l'invasion irakienne où les États-Unis et le Royaume-Uni paraissaient vouloir imposer par la force l'évangile de la démocratie au tiers monde. Ainsi, jusqu'à la crise électorale de 2008, la plupart des dirigeants africains soutenaient publiquement Mugabe, et l'UA ne l'a jamais condamné. Mugabe a également pu délégitimer le MDC en le dépeignant comme une marionnette des Occidentaux. L'UE a ici dangereusement sous-estimé les réflexes idéologiques et psychologiques anticoloniaux et anti-impérialistes toujours vivaces dans les sphères dirigeantes et diplomatiques africaines. Sans le soutien des institutions africaines (UA, SADC) et des principales puissances africaines, en particulier l'Afrique du Sud particulièrement impliquée sur le dossier, il était illusoire pour l'UE de penser avoir un impact. La suspension de l'aide économique a en particulier été largement inutile. Ces mesures ne touchent pas des élites politiques guère dans le besoin, mais seulement la population.

Depuis la crise électorale de 2008, on peut estimer que la conjoncture est plus favorable à l'action européenne. Pour la première fois, l'UA s'est distanciée de Mugabe, et même ses soutiens les plus évidents semblent être lassés des incartades du vieux leader. Mais l'UE n'a jusqu'ici pas su profiter de la nouvelle donne. En particulier, le maintien quasi en l'état des mesures restrictives en février 2010 apparaît comme une erreur politique : depuis la mise en place du GNU, la ZANU-PF utilise ces mesures pour décrédibiliser auprès de la population le MDC-T, qui court les capitales occidentales pour implorer sans succès leur levée ; surtout, elle en use pour justifier son obstruction à la bonne marche du gouvernement, en faisant de leur levée le pré-requis de toute avancée supplémentaire dans l'application du GPA, d'où une situation de blocage.

En révisant de manière plus approfondie les mesures restrictives en février 2010, l'UE aurait pu anticiper cette stratégie de blocage de la ZANU-PF. Vis-à-vis des opinions publiques européennes, et en particulier quelques mois avant les élections britanniques, il n'était pas envisageable de toucher au volet « gel des avoirs ». Retirer de la liste les modérés ou les dissidents de la ZANU-PF tels que Simba Makoni apparaissait comme une manœuvre risquée pouvant se retourner contre les bénéficiaires en les faisant passer au sein du parti pour des « vendus ». Mais suspendre temporairement le volet « visas » et retirer de la liste toutes les entreprises parapubliques, comme en discutaient les HoMs, était faisable.

Face à l'impasse actuelle, la tentation est grande, côté UE, de faire des futures élections anticipées le critère unique et surdéterminant pour juger des progrès politiques au Zimbabwe et reconsidérer sa politique de sanctions. Mais c'est une perspective fragile, car la route est longue jusqu'à des élections libres. Pour favoriser leur tenue, l'UE doit inévitablement collaborer avec l'acteur régional dominant, l'Afrique du Sud. Si l'UE, premier donateur au monde, a les moyens d'incitation économiques et financiers, dans le dossier zimbabwéen, c'est l'Afrique du Sud qui a les autres leviers de pression sur les élites d'Harare.



2. L'Afrique du Sud, l'inévitable partenaire

Dans son action au Zimbabwe, l'UE est amenée à composer avec un partenaire sourcilieux qui s'est imposé comme un intermédiaire inévitable, l'Afrique du Sud. Cette dernière a poursuivi au Zimbabwe une stratégie aux objectifs éloignés de ceux de l'UE, avec des méthodes également différentes : la « *quiet diplomacy* » au lieu des mesures coercitives et des sanctions. Cependant, les positions sud-africaine et européenne sur le Zimbabwe se sont récemment rapprochées, ce qui ouvre la porte à une collaboration plus soutenue dans la résolution de la crise.

L'évolution de la stratégie sud-africaine au Zimbabwe

Depuis le retour fracassant du Zimbabwe dans l'arène internationale avec l'invasion des terres des fermiers blancs en avril 2000, l'Afrique du Sud s'est impliquée avec constance dans le dossier zimbabwéen. Son intervention apparaît comme une évidence : depuis l'avènement du régime non racial, l'Afrique du Sud a fait un retour remarqué sur la scène continentale et internationale, auréolée de sa transition pacifique réussie de l'apartheid vers la démocratie et lestée d'un pouvoir économique sans égal en Afrique. Elle apparaît comme un interlocuteur spécialement qualifié et légitime pour approcher les autorités zimbabwéennes : la proximité géographique et historique, les liens économiques entre les deux pays, leur collaboration dans le cadre de la SADC, un problème similaire de distribution inégale de la terre. Pour l'Afrique du Sud, le Zimbabwe est un enjeu de politique intérieure : l'arrivée massive d'immigrés zimbabwéens⁴⁰ chassés de leur pays par la crise économique ou la répression politique alimente les sentiments populaires de xénophobie et la pression sur les services publics et le marché du travail, dans un pays souffrant d'un chômage endémique⁴¹ ; les intérêts économiques sud-africains au Zimbabwe sont massifs ; le principal parti d'opposition

40. Ils seraient actuellement entre 3 et 4 millions en Afrique du Sud, dont une grande partie de clandestins.

41. Les émeutes xénophobes de mai 2008 dans les townships sud-africains ont souvent visé les Zimbabwéens. Dès la fin de la Coupe du Monde en juillet 2010, des attaques xénophobes ont repris au Cap.

sud-africain instrumentalise la question zimbabwéenne contre l'*African National Congress* (ANC), le parti au pouvoir, en dressant une analogie entre ZANU-PF et ANC⁴².

Le médiateur Mbeki

Entre 2002 et 2009, c'est le président sud-africain Thabo Mbeki qui prend personnellement en main le dossier zimbabwéen. Dans sa politique au Zimbabwe, l'Afrique du Sud de Mbeki tire les enseignements de ses erreurs initiales sur le terrain tortueux de la diplomatie africaine depuis son retour sur la scène continentale en 1994, notamment au Nigéria de Sani Abacha⁴³, et ce sont des principes éprouvés qu'elle utilise : faciliter le dialogue entre les acteurs zimbabwéens, privilégier l'incitation et la discussion à la pression et la coercition (la fameuse « *quiet diplomacy* »), passer par les canaux du multilatéralisme africain, écarter toute ingérence occidentale⁴⁴.

Ainsi, Thabo Mbeki s'attache à placer ses médiations successives dans le cadre des mandats du Commonwealth, de la SADC (l'organisation régionale) ou de l'Union africaine. Cela a des conséquences sur sa latitude d'action : la plupart des pays membres de la SADC sont des soutiens de Mugabe. Qui plus est, l'Afrique du Sud a besoin du soutien des principales puissances africaines pour ses ambitieux projets continentaux tels que le NEPAD ou la Renaissance africaine, et ne veut donc pas donner sur le dossier zimbabwéen l'impression de frayer avec les puissances occidentales. Ces facteurs contribuent à expliquer le ton public conciliant envers Mugabe et ses proches qui a parfois été reproché au médiateur Mbeki.

42. L'Alliance démocratique (DA), principal parti d'opposition, a développé un discours selon lequel une Afrique du Sud dirigée par l'ANC s'engageait inéluctablement sur une voie comparable à celle du Zimbabwe, discours destiné à mobiliser les électeurs blancs.

43. En 1995, le régime militaire du général Abacha a condamné à mort l'opposant Ken Saro Wiwa. L'Afrique du Sud, par la voix de Mandela, condamne publiquement cette décision et réclame son annulation, seule dans le concert des États africains. Le régime Abacha réplique que l'Afrique du Sud est « une marionnette de l'Occident » ; l'exécution de Saro Wiwa est un camouflet violent pour l'Afrique du Sud. Les diplomates sud-africains font plusieurs constats : les autres puissances africaines sont suspicieuses des intentions de l'Afrique du Sud, perçue comme voulant imposer sa loi sur le continent en solitaire ; elles la suspectent d'être un cheval de Troie des Occidentaux et de leur discours sur les droits de l'homme. Ils en tirent plusieurs leçons : pour défendre ses vues sur la scène continentale, l'Afrique du Sud doit emprunter les canaux du multilatéralisme africain ; elle doit faire sans cesse la démonstration de son « africanité » ; les discussions et tractations dans l'ombre entre partenaires africains sont plus efficaces que les rodomontades publiques.

44. Sur la stratégie sud-africaine au Zimbabwe sous Mbeki, voir notamment : Miriam Prys, *Developing a Contextually Relevant Concept of Regional Hegemony: the Case of South Africa, Zimbabwe and « Quiet Diplomacy »*, GIGA Working Paper, 77, Hambourg, mai 2008. Lloyd Sachikonye, « South Africa's quiet diplomacy: the case of Zimbabwe », in HSRC, *State of the Nation 2004-2005*, HSRC Press, Pretoria, 2005.

Ces contraintes externes que le contexte continental fait peser sur la stratégie sud-africaine ne sont pas les seuls facteurs qui l'ont déterminée. Un mélange d'idéologie et de volonté réaliste de puissance la guident également. Les dirigeants sud-africains, et en particulier Mbeki, sont animés par un anti-impérialisme sourcilieux et sont très suspicieux des intentions occidentales en Afrique : ils rejettent violemment toute interférence non africaine dans le problème zimbabwéen, lue comme de l'interventionnisme néo-colonialiste. On peut y voir également la volonté classique d'une puissance régionale de construire une aire d'influence et de circonscrire et défendre ce qu'elle considère comme son « pré carré » contre les tentatives d'ingérence de puissances rivales. L'Afrique du Sud tente de verrouiller le règlement de la crise zimbabwéenne à son profit.

D'autres dynamiques internes à l'Afrique du Sud, et plus précisément internes à l'ANC et à la Triple Alliance qu'il forme avec le *South African Communist Party* (SACP) et COSATU (*Congress of South African Trade Unions*), la principale confédération syndicale sud-africaine⁴⁵, influent sur la teneur de la stratégie poursuivie par le président Mbeki. La période 2000-2002, pendant laquelle éclate la crise au Zimbabwe, est en effet également caractérisée par de fortes tensions au sein de l'ANC et de la Triple Alliance : les politiques économiques du gouvernement Mbeki sont fortement contestées par l'aile gauche de l'ANC et de la Triple Alliance, et le SACP et COSATU menacent de quitter cette dernière et de se présenter aux élections en leur nom propre. La faction Mbeki voit vite une analogie entre la situation politique au Zimbabwe, où le syndicat anciennement allié au mouvement de libération nationale est devenu la principale force d'opposition à ce dernier, et celle à laquelle elle est elle-même confrontée en Afrique du Sud, d'autant que COSATU et le SACP sont des soutiens ouverts du MDC et ne ménagent pas leurs critiques envers le régime Mugabe. Mbeki va se méfier profondément du MDC et de Tsvangirai⁴⁶, soucieux de ne pas créer au Zimbabwe un précédent remettant en cause le règne au pouvoir des anciens mouvements de libération dans la région. Sa stratégie de médiation au Zimbabwe et les scénarios de sortie de crise qu'il élabore sont informés par cette vision.

45. La Triple Alliance est une configuration organisationnelle partisane bien particulière : l'ANC est le véhicule électoral unique de la coalition, et l'appartenance multiple est permise et courante (de nombreux dirigeants de l'ANC sont également membres du SACP et / ou de COSATU).

46. Des dirigeants de l'ANC partisans de Mbeki ont régulièrement proclamé leur soutien à la ZANU-PF et dénoncé le MDC comme un agent des impérialistes occidentaux.

Mbeki va poursuivre au Zimbabwe plusieurs stratégies successives. Dans un premier temps, le médiateur Mbeki va chercher à convaincre Mugabe de « revenir dans le droit chemin », à lui prodiguer conseils et assistance, en lui proposant par exemple d'intercéder en son nom auprès de la communauté internationale. Face aux circonvolutions et à l'entêtement du vieil homme, il va ensuite chercher à faire émerger au sein de la ZANU-PF une alternative à Mugabe acceptable, en favorisant informellement la faction des Mujuru. Parallèlement, il va tenter d'affaiblir le MDC : les services secrets sud-africains sont largement soupçonnés d'avoir provoqué la scission au MDC qui aboutit à la formation d'un MDC-T, dirigé par Tsvangirai, et d'un MDC-M, dirigé par Mutambara et favorisé par la médiation sud-africaine. L'idée était de créer les conditions d'un gouvernement de coalition rassemblant les « modérés » de la ZANU-PF et le MDC-M, légitime internationalement mais dominé par une ZANU-PF rénovée. Devant l'échec de la faction Mujuru à prendre le pouvoir dans la ZANU-PF, l'Afrique du Sud soutient informellement la candidature dissidente de l'ex-ministre des finances Simba Makoni aux élections de mars 2008 : avec les faibles scores réalisés par Makoni et le MDC-M, cette stratégie se révèle être un échec, et les « *hardliners* » de la ZANU-PF ainsi que le MDC-T sont des interlocuteurs centraux dans les pourparlers post-élections organisés par Mbeki aboutissant au GNU.

Malgré son orientation anti-MDC, la médiation de Mbeki a sans aucun doute permis des progrès décisifs dans la résolution de la crise. Ses pourparlers avec la ZANU-PF et le MDC-T entre septembre 2007 et janvier 2008, sous l'égide de la SADC, ont permis la tenue d'élections législatives et du premier tour des élections présidentielles qui, en consacrant le MDC-T comme la première force politique du pays, ont changé le rapport de force au Zimbabwe et contraint la ZANU-PF à négocier pour la mise en place du GNU. Après le coup de force électoral de Mugabe lors du second tour des élections présidentielles, la médiation Mbeki mandatée par la SADC et l'UA permet la signature du GPA et *in fine* la formation du GNU, qui représentent, aussi imparfaits soient-ils, des avancées significatives vers une sortie de crise.

Un nouveau président sud-africain pour un nouveau ton

Entre 2007 et 2008, Mbeki a brusquement chuté de la tête de l'ANC, puis de l'État sud-africain. Son successeur, Jacob Zuma, est désormais depuis septembre 2009 mandaté par la SADC pour faciliter les pourparlers au Zimbabwe sur l'application du GPA. Le ton de la médiation sud-africaine s'en est trouvé changé.

En décembre 2007, à la Conférence de l'ANC de Polokwane, le camp Zuma l'emporte contre le camp Mbeki notamment grâce au soutien de COSATU et du SACP, farouches partisans du MDC-T et désormais très bien représentés au sein de la direction de l'ANC⁴⁷. Lorsque la crise électorale éclate en 2008 au Zimbabwe, les nouveaux dirigeants de l'ANC multiplient les critiques publiques contre la ZANU-PF et Mugabe, ce qui constitue un discours radicalement nouveau à l'ANC⁴⁸.

De fait, depuis l'accès de Zuma à la présidence de l'Afrique du Sud en mai 2009, la stratégie de l'Afrique du Sud au Zimbabwe a changé : si la discussion et les négociations sont toujours le médium privilégié, si la ZANU-PF est toujours vue comme un partenaire inévitable, le MDC-T est désormais considéré comme un interlocuteur pleinement légitime et comme la clé probable du futur politique du pays⁴⁹. La nomination par Zuma de son équipe de facilitateurs mandatée par la SADC et chargée de coordonner les négociations pluripartites au Zimbabwe donne le « la » de ce changement de vision : parmi les trois facilitateurs, issus de l'ANC, aucun ne peut être soupçonné de complaisance avec la ZANU-PF⁵⁰.

La dimension régionale de la crise : le rôle de la SADC

Cependant, les négociations au Zimbabwe sous l'égide de Zuma et de sa nouvelle équipe n'ont pas obtenu de résultats significatifs : les discussions

47. Le nouveau Secrétaire général de l'ANC, Gwede Mantashe (par ailleurs président du SACP) était ainsi un critique déclaré du régime Mugabe et était interdit de séjour depuis 2004 au Zimbabwe pour ses activités pro-MDC au sein de COSATU.

48. L'opportunisme le dispute à la conviction : pour Zuma, il s'agit avant tout de « doper » son profil public en se démarquant de Mbeki.

49. Même si la position de l'ANC sur le dossier zimbabwéen est peu claire, et que certains leaders du parti, tels que Julius Malema, le remuant président de l'ANC *Youth League*, soutiennent toujours officiellement ou officieusement la ZANU-PF.

50. Un de ses trois membres, Mac Maharaj, avait, par exemple, à plusieurs reprises critiqué publiquement le régime Mugabe.

sont enlisées depuis plusieurs mois, aucune solution n'a été trouvée aux désaccords entre MDC-T et ZANU-PF sur les points saillants tels que la nomination de l'attorney général ou du gouverneur de la Banque centrale. Zuma, accaparé le dossier de la Coupe du Monde du football, n'a pas pu s'investir autant qu'attendu, et les membres de son équipe de facilitation sont frustrés par l'attitude des acteurs zimbabwéens : à la ZANU-PF ils reprochent son obstruction systématique, au MDC-T son manque de souplesse et sa lecture littérale du GPA. Ici, la dimension régionale de la crise intervient : la SADC met des bâtons dans les roues de la médiation sud-africaine qu'elle a elle-même mandatée. A son sommet d'août 2010, la SADC a ainsi refusé d'avaliser le rapport de la médiation, qui listait des mesures concrètes contraignantes pour les acteurs zimbabwéens. Elle a également refusé à l'Afrique du Sud l'extension de ses prérogatives de médiateur que celle-ci réclamait⁵¹. Contre l'Afrique du Sud, le Botswana et le MDC-T, la SADC, aiguillonnée par son Secrétaire général, le Mozambicain Tomaz Augusto Salomao, s'est ici rangée derrière les positions du Président Mugabe. En conséquent, la médiation sud-africaine est ressortie affaiblie et décrédibilisée du sommet, et la ZANU-PF n'a pas perdu de temps pour analyser et exploiter ce changement du rapport de force : quelques semaines plus tard, en octobre, dans un geste de défi envers l'équipe sud-africaine, Mugabe nommait unilatéralement, en violation flagrante du GPA, les gouverneurs provinciaux ainsi que des ambassadeurs clés, en particulier ceux auprès de l'UE⁵² et de l'Afrique du Sud. Le Premier ministre Tsvangirai ayant refusé de reconnaître ces nominations, le pays est dans une crise institutionnelle ouverte qui profite à la ZANU-PF.

Le triangle UE – Afrique du Sud – Zimbabwe : quelle latitude d'action pour l'UE ?

L'Afrique du Sud s'est imposée comme l'intermédiaire incontournable pour les puissances occidentales désireuses de travailler sur le dossier zimbabwéen. L'UE, soulagée qu'une puissance régionale crédible et légitime, avec de vrais leviers de pression politiques et économiques, prenne en charge le dossier, a dès le début accepté cette primauté, adoubé la médiation sud-africaine et compris que pour agir sur le dossier zimbabwéen,

51. Entretien téléphonique avec un diplomate de l'UE en poste à Pretoria, 21 octobre 2010.

52. Après certaines tergiversations, l'UE a avalisé le 3 novembre 2010 la nomination de l'ambassadeur zimbabwéen.

elle devait faire avec l'Afrique du Sud. Les interactions UE – Afrique du Sud sur le Zimbabwe ont connu plusieurs phases, avec une évolution récente positive.

L'ère Mbeki : sérieuses divergences

L'UE et l'Afrique du Sud de Mbeki ne se sont jamais entendues sur le dossier zimbabwéen. Sous Mbeki, l'interaction UE-Afrique du Sud sur le Zimbabwe a été marquée par la volonté farouche de l'Afrique du Sud de maintenir son monopole sur le dossier et d'écarter toute ingérence d'acteurs extérieurs, y compris l'UE : l'Afrique du Sud a toujours refusé les propositions d'assistance à sa médiation que l'UE lui a régulièrement faites⁵³, et a toujours maintenu auprès des interlocuteurs européens le flou sur sa médiation au Zimbabwe, ses objectifs et ses résultats. Les réunions UE-Afrique du Sud où le dossier zimbabwéen a été évoqué ont régulièrement tourné à l'empoignade, les représentants de l'UE reprochant au médiateur sud-africain sa complaisance avec la ZANU-PF et son absence de résultats, l'Afrique du Sud accusant l'UE de ne se préoccuper au Zimbabwe que des Blancs et de se comporter de manière néocolonialiste en s'en prenant à la ZANU-PF⁵⁴.

Après les élections volées de 2008, les diplomates de l'UE ont cherché à contourner la médiation sud-africaine en impliquant l'Union africaine⁵⁵. Cette stratégie a échoué, l'UA se montrant hésitante et la SADC résistant à cette tentative, et l'UE s'est retrouvée face à cette réalité nue et incontournable : la solution au Zimbabwe passe par l'Afrique du Sud. Au sommet UE-Afrique du Sud de Bordeaux de juillet 2008, l'UE, par la voix du président Sarkozy et de José Manuel Barroso, a apporté son soutien inconditionnel à la médiation de Thabo Mbeki, et a par la suite mis la sourdine sur ses critiques⁵⁶.

Cette stratégie sud-africaine a sévèrement limité l'étendue et les possibilités de la collaboration UE-Afrique du Sud sur le problème zimbabwéen.

53. Dans des termes parfois aussi vifs que ceux employés lors d'un meeting interministériel en 2002 par le vice-ministre des affaires étrangères Aziz Pahad : « *Allez-vous en ! On n'a pas besoin de vous ici ! Vous nous causez des problèmes !* ». Entretien avec un cadre de l'Africa Task Force du Secrétariat général, voir note 23.

54. Entretien avec un cadre de l'Africa Task Force du Secrétariat général, voir note 23. Entretien téléphonique avec un cadre de la DG DEV, 13 juillet 2010. Entretien téléphonique avec un diplomate de l'UE en poste à Pretoria, voir note 35.

55. Entretien avec un cadre de l'Africa Task Force du Secrétariat général, voir note 23.

56. Entretien avec un cadre de la DG DEV, voir note 54.

Elle a en particulier fortement réduit la marge d'action de l'UE, longtemps réduite à exercer sur l'Afrique du Sud des pressions inefficaces : comme l'indique un diplomate en poste au COAFR, « *avec la place de l'Afrique du Sud, l'UE n'avait aucune latitude d'action, aucun moyen de pression au Zimbabwe. C'est aussi simple que ça* »⁵⁷.

Cependant, même au plus fort de ces désaccords sur le Zimbabwe, jamais l'UE n'a jugé judicieux de faire du dossier zimbabwéen un *casus belli* de sa relation avec l'Afrique du Sud. En effet, depuis la fin de l'Apartheid, l'Afrique du Sud est considérée comme un interlocuteur privilégié par l'Union européenne : elle est la principale puissance économique et politique en Afrique, elle se présente régulièrement dans les négociations internationales comme un porte-parole des intérêts du Sud, avec l'Inde, le Brésil et la Chine, et elle partage la conception multilatérale de l'UE des relations internationales. La relation politique et économique UE-Afrique du Sud s'est notamment concrétisée par la signature en 1999 d'un accord commercial (TDCA) qui vise à créer une zone de libre-échange à l'horizon 2013, et la conclusion en 2006 d'un Partenariat stratégique. Les deux partenaires échangent et négocient, notamment lors de sommets et de réunions interministérielles annuels, sur les enjeux internationaux saillants : échanges commerciaux, relations Nord-Sud, réforme des institutions internationales, réchauffement climatique, etc. L'UE est également le premier donateur en Afrique du Sud. Mais l'UE n'a jamais utilisé ces négociations et cette aide au développement comme leviers pour contraindre l'Afrique du Sud à faire évoluer sa médiation au Zimbabwe⁵⁸. Les deux partenaires étaient d'accord pour mettre leur relation privilégiée au dessus de leurs désaccords sur un problème qu'ils ne considéraient finalement que comme un enjeu très secondaire de leurs échanges. Le Zimbabwe apparaissait simplement comme un « irritant » bien géré, accepté et subalterne d'une relation considérée des deux côtés comme centrale⁵⁹. On ne peut pourtant pas dire que le problème zimbabwéen n'a eu aucune implication pour la relation Afrique du Sud-UE : avec la question du sida, il a contribué à ternir l'image de l'Afrique du Sud au sein de l'UE,

57. Entretien téléphonique avec un diplomate en poste au COAFR, voir note 10.

58. Entretien avec un cadre de l'Africa Task Force du Secrétariat général, voir note 23. Entretien avec un cadre de la DG DEV, voir note 54.

59. Entretien avec un diplomate sud-africain en poste à Bruxelles, 21 juin 2010. Entretiens avec des membres du COAFR, voir note 10.

et il a notamment décrédibilisé les grands plans africains de l'Afrique du Sud tels que le NEPAD, que l'UE n'a pas défendus comme elle aurait pu le faire au sein des institutions internationales⁶⁰.

La médiation Zuma : vers une collaboration plus approfondie

La chute de Mbeki et son remplacement comme superviseur des négociations au Zimbabwe par Zuma ont ouvert des possibilités de collaboration nouvelles pour l'UE et l'Afrique du Sud au Zimbabwe.

Les échanges entre l'UE et l'Afrique du Sud sont désormais bien plus sains et ouverts. En particulier, l'Afrique du Sud est plus transparente sur sa médiation⁶¹ : les représentants de l'UE à Pretoria ont un accès beaucoup plus facile et régulier aux trois facilitateurs sud-africains, qu'ils rencontrent régulièrement et qui les informent de l'état des négociations, ainsi qu'aux cadres du ministère sud-africain des affaires étrangères en charge du dossier⁶².

Le désaccord UE-Afrique du Sud porte désormais sur les sanctions européennes⁶³. Lors des sommets entre les deux parties, lors des réunions interministérielles et des réunions entre officiels, les diplomates et dirigeants sud-africains, soutenus par la SADC, pressent l'UE de lever les mesures restrictives et appropriées. Leur argument est que ces sanctions sont contre-productives et sans justification, maintenant que le GNU est en place, et qu'elles permettent seulement à la ZANU-PF de justifier le blocage des négociations, mettant ainsi à mal leur propre médiation⁶⁴. Cependant, l'argumentation sud-africaine n'est pas exempte d'un double discours. Ainsi, tout en réclamant publiquement la levée complète et immédiate des sanctions, dans ce qui semble être un discours destiné à conforter auprès de la ZANU-PF son statut de négociateur, Zuma est plus modéré lors des discussions avec l'UE : au dernier sommet Afrique du Sud-UE qui s'est tenu à Bruxelles le 28 septembre 2010, le président Zuma a proposé une suspension des mesures restrictives pour un an. De même, les trois facili-

60. Ibid.

61. Entretien avec un cadre de la DG DEV, voir note 54.

62. Entretien téléphonique avec un diplomate de l'UE en poste à Pretoria, voir note 35.

63. Entretien avec un diplomate sud-africain en poste à Bruxelles, voir note 59. Entretiens avec des membres du COAFR, voir note 10.

64. Entretien avec un diplomate sud-africain en poste à Bruxelles, voir note 59. Entretien avec des diplomates sud-africains en poste à Paris, 10 juin 2010.

tateurs sud-africains font savoir en privé qu'ils comprennent la politique de sanctions européennes⁶⁵.

Dans leurs échanges sur les sanctions, les Sud-Africains se heurtent à l'inflexibilité de l'UE, qui refuse de lever les sanctions tant qu'il n'y a pas de progrès dans l'application du GPA. Cependant, les interactions UE-Afrique du Sud sur le Zimbabwe sont beaucoup plus apaisées et dépassionnées. Les deux partenaires font le constat qu'ils tiennent des positions différentes sur le sujet et l'acceptent : ils sont d'accord pour ne pas être d'accord.

65. Entretien téléphonique avec un diplomate de l'UE en poste à Pretoria, voir note 35.

3. Quelle politique de l'UE pour demain ?

Le changement de leadership en Afrique du Sud a entraîné une inflexion des positions sud-africaines sur le Zimbabwe, désormais plus compatibles avec celles de l'UE, ce qui permet d'envisager une coopération plus poussée sur le dossier entre les deux acteurs. En particulier, ils ont identifié l'organisation d'éventuelles élections anticipées comme un sujet sur lequel travailler de concert. Les deux partenaires sont d'accord sur le fait que la tenue d'élections libres et transparentes, accouchant d'un gouvernement légitime, peut être la solution pour sortir de l'impasse actuelle sur la non-application du GPA et les dysfonctionnements du GNU, et que ces élections représenteraient pour eux deux une opportunité sans précédent de faire bouger les choses. Ils ont déjà entamé des discussions en vue de travailler ensemble sur ce sujet de façon concertée et complémentaire⁶⁶.

Dans la division des tâches envisagée, à l'UE reviendrait le financement du processus électoral. L'Afrique du Sud va, elle, d'abord tenter de rallier le reste de la SADC à cette solution des élections anticipées : un front régional uni conforterait la position de l'Afrique du Sud et de l'UE vis-à-vis des acteurs zimbabwéens. C'est ensuite dans l'assistance logistique que l'Afrique du Sud peut jouer un rôle, notamment en envoyant sa Commission électorale apporter son expertise à la mise sur pied de la Commission électorale zimbabwéenne et à la supervision des élections. Enfin, l'Afrique du Sud pourrait dans le cadre de la SADC envoyer des observateurs électoraux aptes à juger de la crédibilité des élections, étant entendu que la ZANU-PF refusera tout déploiement d'observateurs de l'UE⁶⁷.

Cependant, la tenue d'élections libres n'est possible que si le problème des « sécuocrates » est réglé. Ce sont en effet ces chefs de la police et des forces armées qui contrôlent l'appareil de sécurité et « tiennent » concrètement le pays. Ce sont eux qui ont par exemple forcé la main de Mugabe après le premier tour des élections de 2008 et organisé la répression de l'opposi-

66. Entretien téléphonique avec un diplomate de l'UE en poste à Pretoria, voir note 35. Entretien téléphonique avec un cadre du ministère britannique des Affaires étrangères, voir note 7. Entretien avec un diplomate français le 13 juillet 2010.

67. Idem.

tion qui a suivi et a permis à Mugabe de conserver son poste de président. S'ils ne sont pas associés à une solution de sortie de crise, l'organisation d'élections démocratiques restera une chimère. Les représentants de l'UE à Harare et les médiateurs sud-africains ont entamé entre eux et avec leurs interlocuteurs zimbabwéens des discussions confidentielles pour explorer les pistes permettant de gérer ce problème posé par les « sécuocrates ». Les modalités d'un retrait volontaire en échange d'une amnistie aux contours encore flous sont notamment débattues, et l'Afrique du Sud, par les réseaux militaires datant des années de lutte anti-coloniale et anti-apartheid, a approché des leaders militaires zimbabwéens pour évoquer cette option. Là encore, l'UE ne peut agir sans l'Afrique du Sud, car les représentants sud-africains sont les seuls auxquels les « sécuocrates » peuvent éventuellement faire confiance concernant une question aussi sensible que leur propre futur. Même si la possibilité d'une amnistie peut heurter le souci des droits de l'homme qui irrigue généralement la politique extérieure européenne, l'UE doit soutenir les tentatives d'approche sud-africaines, car les « sécuocrates » sont une clé importante de la transition démocratique. Après les élections, cette gestion du problème que représente la mobilisation partisane des forces armées devra se concrétiser le plus rapidement possible par une réforme du secteur de la sécurité entraînant sa dépolitisation⁶⁸.

Cependant, l'organisation d'élections anticipées ne doit pas être vue par l'UE comme un « remède miracle » unique. Rien ne permet de penser qu'au vu de l'impréparation des forces politiques et de l'état balbutiant du processus, ces élections puissent avoir lieu en 2011, et il ne serait pas surprenant que la ZANU-PF voie dans leur annonce une possibilité d'« enterrer » le GPA et de recourir à nouveau à la violence politique, comme le laissent supposer les attaques violentes contre des supporters du MDC-T en octobre. Tout en approfondissant avec l'Afrique du Sud et, par l'intermédiaire de celle-ci, avec les partis politiques zimbabwéens, la discussion sur les points saillants que soulève une éventuelle élection (mise sur pied d'une Commission électorale indépendante, envoi d'observateurs électoraux, sort des « sécuocrates »), l'UE doit donc continuer à mener une réflexion sur les politiques qu'elle a menées jusqu'alors, et en particulier depuis la crise de 2008 et la mise en place du GNU. L'UE doit notamment chercher à approfondir le dialogue politique de l'Article 8 de Cotonou. Une

68. Entretien téléphonique avec un diplomate de l'UE en poste à Pretoria, voir note 35.

progression de ce dialogue passe par des échanges locaux entre les autorités zimbabwéennes et les chefs de mission à Harare. Le Zimbabwe n'est pas un problème assez central pour l'UE pour que ses hauts dirigeants s'y consacrent au quotidien, et une rencontre annuelle symbolique entre les gouvernants zimbabwéens et le Haut Représentant ou le Président de la Commission n'est pas suffisante pour faire avancer de façon significative le dialogue politique. Ce dialogue doit avoir pour objet la définition d'indicateurs et d'étapes concrets pour l'application des feuilles de route, tels que la mise sur pied d'une commission électorale, la rédaction d'une constitution, la création d'une commission de protection de la presse : de telles mesures créeraient un climat favorable à la tenue d'élections libres.

Concernant les mesures restrictives, on a vu qu'elles étaient largement contre-productives, et que la ZANU-PF utilisait leur maintien pour justifier la non-application du GPA. L'UE apparaît désormais « coincée » : puisqu'elle conditionne la révision de ses sanctions à des gestes supplémentaires de la part du Zimbabwe, elle peut désormais sans perdre la face décider de ne les revoir qu'en cas de progrès côté zimbabwéen, lequel bien hypothétique. Si, d'aventure, un progrès avait néanmoins lieu dans la mise en place du GPA, l'UE devrait être prête à amender ces mesures restrictives, sur les pistes avancées par les HoMs (suppression des entreprises publiques de la liste, levée temporaire du volet « visas », etc.) ou par le partenaire sud-africain (suspension pour un an). En particulier, en suspendant temporairement les mesures restrictives, l'UE crédibiliserait la tentative sud-africaine d'associer les « sécuocrates » à une sortie de crise : une telle suspension contribuerait en effet à rassurer ces derniers et à les convaincre que la communauté internationale serait prête à les laisser partir sans encombre s'ils acceptaient de quitter pacifiquement le pouvoir.

Concernant les mesures appropriées, la marge de manœuvre de l'UE était plus ténue que sur les mesures restrictives, en février 2010 : au vu des dispositions de l'Accord de Cotonou, les retirer était impossible en considérant le chemin encore à parcourir vers un État de droit « acceptable ». L'UE doit cependant améliorer sa communication sur ces mesures, face à une propagande de la ZANU-PF qui en fait les responsables de l'effondrement économique du pays : elle doit notamment communiquer de façon plus efficace sur les nombreux programmes d'aide à la population qu'elle n'a jamais cessé de financer au Zimbabwe. En attendant une reprise de la

coopération officielle, la politique actuelle de l'UE qui revient à prodiguer de l'aide aux populations sans utiliser le terme « aide au développement » stricto sensu doit être poursuivie, avec des montants revus à la hausse : elle contribuera ainsi à stabiliser le pays économiquement et à préparer de ce fait l'après-Mugabe.

Conclusion

La mise sur pied du GNU a constitué pour l'UE un défi, une incitation à réviser ses politiques sur le Zimbabwe. Quelle attitude adopter vis-à-vis d'un changement politique qui voyait Mugabe conserver son poste de président par la force, mais qui constituait néanmoins la première évolution indubitablement positive depuis dix ans et l'explosion de la crise ? Pour parler prosaïquement, fallait-il voir le verre à moitié vide ou à moitié plein ?

Prisonnière des intérêts de certains de ses États membres, l'UE n'a pas été suffisamment réactive et a maintenu une position officielle rigide et sans nuance, en ne révisant qu'à la marge les mesures restrictives et appropriées qu'elle avait mises en place depuis 2002 sans grand résultat. C'est dans les interstices des positions officielles et la diversité de sa panoplie d'instruments d'action extérieure que l'UE a su faire évoluer sa politique, dans un compromis tacite entre les plus fermes des États membres et la Commission, qui lui a permis de contribuer de façon substantielle à la consolidation économique du nouveau régime.

Surtout, l'UE comprend désormais que le chemin vers Harare passe par la Pretoria de Jacob Zuma, et qu'un engagement positif de l'Europe dans la crise exige une concertation avec l'Afrique du Sud. Le changement de gouvernement en Afrique du Sud a permis le développement embryonnaire d'une coopération sur le Zimbabwe entre les deux puissances, qui, si les forces politiques zimbabwéennes le veulent bien, se concrétisera peut-être par une collaboration, ou plutôt une répartition des tâches, autour de l'organisation prochaine d'élections anticipées qui ouvrirait la porte à une sortie de crise. Pour cela, l'Afrique du Sud et l'Union européenne ont besoin du concours de la SADC, et l'UE doit fermement soutenir l'Afrique du Sud dans les débats internes à l'institution régionale. Le chemin est encore long...



Annexe

Sigles

ACP	Pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ANC	<i>African National Congress</i>
COSATU	<i>Congress of South African Trade Unions</i>
DG DEV	DG Développement
DG ECHO	Office humanitaire de la Commission européenne
FCO	<i>Foreign & Commonwealth Office</i>
FED	Fond européen de développement
FOZ	<i>Friends of Zimbabwe</i>
GPA	<i>Global Political Agreement</i>
GNU	Gouvernement d’Unité nationale (<i>Government of National Unity</i>)
MDC	<i>Movement for Democratic Change</i>
MDC-M	<i>Movement for Democratic Change – Mutambara</i>
MDC-T	<i>Movement for Democratic Change – Tsvangirai</i>
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PESC	Politique étrangère et de Sécurité commune
SACP	<i>South African Communist Party</i>
SADC	<i>Southern African Development Community</i>
TDCA	<i>Trade, Development and Cooperation Agreement</i>
UA	Union africaine
UE	Union européenne
ZANU-PF	<i>Zimbabwe African National Union – Patriotic Front</i>

OCCASIONAL PAPERS

- n° 86 Nov 2010** Peacebuilding in Asia: refutation or cautious engagement?
Amaia Sánchez Cacicedo
- n° 85 Sep 2010** Transforming the Quartet principles: Hamas and the Peace Process
Carolin Goerzig
- n° 84 Aug 2010** Human rights challenges in EU civilian crisis management: the cases of EUPOL and EUJUST LEX
Wanda Troszczyńska-van Genderen
- n° 83 Mar 2010** The EU in Bosnia and Herzegovina: Powers, decisions and legitimacy
Bart M.J. Szewczyk
- n° 82 Feb 2010** Cooperation by Committee: The EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management
Mai'a K. Davis Cross
- n° 81 Jan 2010** Command and control? Planning for EU military operations
Luis Simón
- n° 80 Oct 2009** Risky business? The EU, China and dual-use technology
May-Britt U. Stumbaum
- n° 79 Jun 2009** The inter-polar world: a new scenario
Giovanni Grevi
- n° 78 Apr 2009** Security Sector Reform in Afghanistan: the EU's contribution
Eva Gross
- n° 77 Mar 2009** From Suez to Shanghai: The European Union and Eurasian maritime security
James Rogers
- n° 76 Feb 2009** EU support to African security architecture: funding and training components
Nicoletta Pirozzi
- n° 75 Jan 2009** Les conflits soudanais à l'horizon 2011 : scénarios
Jean-Baptiste Bouzard
- n° 74 Dec 2008** The EU, NATO and European Defence – A slow train coming
Asle Toje
- n° 73 Nov 2008** Nécessité et difficultés d'une coopération de sécurité et de défense entre l'Europe et l'Amérique latine
Alfredo G.A. Valladão
- n° 72 Sep 2008** EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006
Claudia Major
- n° 71 Jul 2008** 2007 : Les enjeux des élections législatives en Algérie et au Maroc
Luis Martinez
- n° 70 Dec 2007** The EU and Georgia: time perspectives in conflict resolution
Bruno Coppieters

ISBN 978-92-9198-174-8

ISSN 1608-5000

QN-AB-10-087-FR-C

doi:10.2815/20417

publié par l'Institut d'Études de Sécurité de l'Union européenne

43 avenue du Président Wilson - 75775 Paris cedex 16 - France

tél : + 33 (0) 1 56 89 19 30

fax : + 33 (0) 1 56 89 19 31

e-mail : info@iss.europa.eu

www.iss.europa.eu