



DANIEL COMPAGNON

## CARTON JAUNE POUR MUGABE : RÉFÉRENDUM SURPRISE AU ZIMBABWE

LE POUVOIR DU PRÉSIDENT MUGABE A ESSUYÉ, EN FÉVRIER, UNE DÉFAITE LORS DU RÉFÉRENDUM CONSTITUTIONNEL QU'IL AVAIT ÉTÉ CONTRAINT D'ENGAGER SOUS LA PRESSION DES MOUVEMENTS D'OPPOSITION. CE REVERS TÉMOIGNE DE LA PROFONDE CRISE DE LÉGITIMITÉ QUE TRAVERSE CE RÉGIME MONOPARTISAN DE PLUS EN PLUS CONTESTÉ POUR SES DÉRIVES POLITIQUES INTERNES ET SON IMPLICATION MILITAIRE DANS LA GUERRE DU CONGO. SI LE RÉFÉRENDUM CONSTITUE UN TOURNANT DANS L'HISTOIRE POLITIQUE DU ZIMBABWE, IL N'EST PAS SÛR QUE CE SIGNAL ANNONCE LA FIN DE L'HÉGÉMONIE DE LA ZANU-PF ET DU CLAN MUGABE.

Le référendum des 12 et 13 février dernier au Zimbabwe a créé la surprise : le « non » l'a emporté avec 54,7 % des suffrages exprimés contre 45,3 % pour le « oui ». Pour la première fois depuis l'indépendance en 1980, le président Mugabe et son parti, la Zimbabwe African National Union-Patriotic Front (ZANU-PF), ont perdu une consultation électorale à l'échelle nationale. La foule en liesse qui parcourait les rues de Harare après l'annonce des résultats y a vu un « carton jaune » pour l'ancien leader de la guérilla nationaliste des années 70. D'aucuns pronostiquèrent – un peu hâtivement – que le « carton rouge » viendrait avec les élections législatives d'avril prochain, où se jouera la survie d'un système de parti unique *de facto* totalement sclérosé. Au-delà de la métaphore sportive exprimant l'opinion de la rue, le camouflet est cinglant pour le régime néo-autoritaire et corrompu d'un Robert Mugabe qui, à 76 ans révolus, s'accroche encore au pouvoir. Mais, avant d'analyser plus avant le sens et les conséquences de ce résultat électoral, il convient de revenir sur l'objet d'un scrutin en tous points original, à savoir le projet de nouvelle Constitution, ainsi que sur l'enchaînement d'événements dont il était le produit.



---

**UNE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE EN TROMPE-L'ŒIL**

Le projet de Constitution soumis à l'approbation du peuple résultait des travaux d'une Constitutional Review Commission (CRC) établie par un décret présidentiel et qui prêta serment en mai 1999. Mugabe estimait encore jusqu'à la mi-1998 que la Constitution issue des accords de Lancaster House, mais amendée à quinze reprises et de façon substantielle dans le sens des intérêts du parti au pouvoir, lui convenait tout à fait. Pour comprendre son revirement soudain, il faut rappeler le contexte politique dans lequel la CRC a vu le jour. Le déclin économique du pays s'était accéléré sous l'effet d'une succession de décisions gouvernementales désastreuses depuis 1996, dont la moindre ne fut pas la coûteuse intervention militaire en RDC – aux côtés de Laurent Kabila – à partir d'août 1998. S'y ajoutait une atmosphère de crise politique larvée : scandales de corruption à répétition, interdiction des journées d'action (*stay-aways*) organisées par les syndicats et massivement suivies par la population, répression contre la presse indépendante, etc. Lors des émeutes de la faim à Harare en janvier 1998, écrasées dans le sang, le Zimbabwe avait paru sur le point de basculer dans le chaos.

C'est dans ce contexte de polarisation de l'opinion et de tension croissante que s'est développé un large groupe de pression en faveur de la réforme constitutionnelle. Certes, des voix s'étaient déjà élevées dans ce sens au moment des élections législatives de 1995, mais elles paraissaient isolées et inaudibles. En mai 1997, un forum d'Églises, d'ONG, de juristes universitaires ou praticiens et de partis d'opposition s'est constitué pour réfléchir à une telle réforme et à ses modalités. En janvier 1998, cette coalition se dota d'une organisation permanente, grâce à l'argent de donateurs d'aide étrangers, et prit le nom de National Constitutional Assembly Task Force (NCA), dont l'objectif explicite était la convocation d'une Assemblée constituante pour élaborer une Constitution démocratique. Au-delà de la nécessité, mise en avant par tous les protagonistes, de doter le Zimbabwe d'une Constitution qui soit le produit d'un consensus endogène et non le compromis bancal d'une décolonisation ratée, il s'agissait pour la NCA de mettre fin aux privilèges politiques de la ZANU-PF, en particulier aux pouvoirs exorbitants dont jouit le président Mugabe depuis les amendements de 1987 instituant l'« *executive presidency* ». Fin 1998, la NCA paraissait disposer d'un

soutien populaire croissant, en partie grâce à l'engagement sans réserve du Zimbabwe Congress of Trade Unions (ZCTU), lequel a fourni des relais dans tout le pays au noyau de juristes et d'experts politiques de la Task Force. Son secrétaire général Morgan Tsvangirai – dont le divorce avec le régime remonte à 1988-1989, mais qui a su faire évoluer progressivement son organisation de la contestation sociale à la protestation politique – exerçait la présidence de la NCA, ainsi dotée d'un leadership populaire. La crédibilité de la NCA auprès des donateurs d'aide étrangers représentait une menace supplémentaire pour un Mugabe en délicatesse avec le FMI et la Banque mondiale.

À ces pressions externes en faveur du changement s'est ajouté le mécontentement à l'intérieur de la ZANU-PF, notamment celui des *backbenchers*, qui avaient critiqué l'engagement militaire au Congo sans consultation du Parlement, et dont plusieurs avaient évoqué publiquement l'opportunité d'un départ à la retraite du Président et la nécessité d'élaguer le « bois mort » à la tête du parti. Opérant un repli tactique magistral, Mugabe chargea alors Edison Zvobgo, secrétaire aux affaires juridiques de la ZANU-PF, d'engager la réflexion officielle sur la révision. Zvobgo, pourtant l'inspirateur, en 1987, des amendements centralisant tous les pouvoirs entre les mains du chef de l'État, faisait quasiment figure de dissident interne depuis qu'il s'était fait l'avocat, en 1996, d'une réforme constitutionnelle limitée (rétablissement du poste de Premier ministre et du Sénat mais sans atteinte à des pouvoirs présidentiels devenus tabous). Il avait pour mandat de négocier avec les dirigeants de la NCA afin de les coopter dans un processus dont le gouvernement conserverait le contrôle. Les négociations achoppèrent notamment sur la proportion de représentants des deux camps dans la future commission – la NCA voulait une majorité issue de la société civile – et sur le cadre juridique dans lequel celle-ci serait amenée à opérer – la NCA exigeait une loi *ad hoc* garantissant la complète indépendance de la commission. Dans l'esprit de Mugabe, la CRC était censée récupérer l'aspiration populaire au changement en produisant toutefois un projet conforme aux intérêts du pouvoir en place, tout en coupant l'herbe sous le pied d'une NCA dont l'existence apparaîtrait dès lors sans objet. Pour l'essentiel, la NCA resta sur ses positions – seuls quelques-uns de ses membres firent défection vers la CRC – et poursuivit son action parallèlement aux travaux de la commission officielle, mais avec moins de moyens.



En effet, la démarche présidentielle apparaissait d'emblée, pour des observateurs attentifs, comme une manœuvre destinée à tuer la réforme dans l'œuf, derrière l'écran de fumée d'une commission prétendument indépendante. En premier lieu, son établissement sous l'égide du Commission of Inquiry Act permettait au Président d'en choisir les membres de façon discrétionnaire, et lui conférait le droit d'en modifier ou d'en rejeter le rapport final. Nombre de commissions d'enquêtes avaient été créées dans le passé : leurs rapports non publiés avaient tous fini dans un tiroir. En second lieu, la composition même de la CRC attestait de l'hypocrisie de la démarche : numériquement dominée par la ZANU-PF (ministres, députés, gouverneurs, membres du comité central), la commission d'environ 400 membres ne pouvait fonctionner, en pratique, que sous le contrôle étroit d'un comité exécutif et d'un comité de coordination à la composition fixée par avance et soigneusement étudiée.

Certes, la nomination à la tête de la CRC de personnalités présentées comme indépendantes, car n'appartenant pas aux organes dirigeants de la ZANU-PF, a pu faire un temps illusion. En réalité, celles-ci étaient acquises au pouvoir – de plus ou moins longue date – et prêtes à s'accommoder des pressions directes ou indirectes de l'exécutif. Ainsi, l'ancien universitaire critique, Jonathan Moyo, omniprésent porte-parole de la CRC, s'est très vite transformé en propagandiste en chef du régime, se signalant par ses attaques personnelles diffamatoires à l'égard des leaders de la NCA, de la presse indépendante ou de toute personne émettant la moindre critique à l'encontre de la CRC. Cette présence de pseudo-indépendants, tel l'élégant et raffiné Walter Kamba – ancien recteur de l'université du Zimbabwe –, devait aussi inciter les donateurs d'aide à financer cette coûteuse mascarade (son budget prévisionnel de 600 millions de dollars zimbabwéens n'était couvert qu'à concurrence de 50 millions par une subvention de l'État), en les détournant de la NCA. Celle-ci fut d'ailleurs confrontée à une situation financière critique au mois d'août dernier, tandis que ses leaders faisaient l'objet de multiples pressions pour rejoindre la CRC.

Après le déploiement très médiatisé des commissaires, de la fin août à la mi-octobre, en vue d'une consultation des populations dans tout le pays, dont le principal mérite fut de mettre en évidence le rejet croissant suscité par Mugabe et son parti (dans la plupart des réunions, la majorité des présents réclamait le départ du Président et une limitation draconienne de ses

pouvoirs), le projet concocté par le comité de coordination et le comité exécutif fut adopté à mains levées par la CRC, sans que les commissaires issus de la société civile puissent influencer substantiellement sur son contenu. Il reflétait sur l'essentiel les exigences du Président relayées par le fidèle Emerson Mnangagwa, ministre de la Justice, et semblait largement inspiré de l'épure adoptée par le comité central de la ZANU-PF. Non seulement Mugabe n'était pas contraint de quitter la scène, mais il pouvait remplir pour deux nouveaux mandats de cinq ans et ses pouvoirs se trouvaient renforcés par le nouveau texte, en dépit de la création d'un poste de Premier ministre potiche. Le mépris dans lequel le président zimbabwéen tenait le processus qu'il avait lui-même engagé apparut clairement en janvier 2000, lorsqu'il modifia d'autorité plusieurs dispositions du projet constitutionnel approuvé par la CRC, en imposant notamment une clause autorisant l'expropriation sans indemnisation des fermes commerciales détenues par les Blancs. Un tel cynisme validait *a posteriori* les craintes de la NCA et son refus d'être partie prenante d'un processus aussi biaisé. Le chef de l'État décida également, contre l'avis de ses propres lieutenants, que le référendum constitutionnel se déroulerait en février, avant les élections générales fixées à leur échéance normale de fin mars/début avril. Tout laissait donc prévoir que Mugabe entendait passer en force pour faire adopter ce texte constitutionnel. Sa défaite n'en est que plus surprenante.

---

#### LES RAISONS D'UN ÉCHEC

Ce qui frappe, d'abord, dans les résultats du référendum, est l'ampleur de la mobilisation des grandes villes : la participation a été plus importante à Harare et Bulawayo que dans les autres provinces, et le « non » y a également remporté ses meilleurs scores (respectivement 73,2 % et 75,3 %). Or, aux élections législatives de 1995 et présidentielle de 1996, l'abstention y avait atteint des niveaux records. Tout se passe comme si la désaffection populaire à l'égard du régime s'était d'abord manifestée par l'apathie, puis exprimée dans un vote d'opposition dès lors qu'il existait une force crédible pour mobiliser les mécontents. D'une façon générale, même dans les provinces où le « oui » l'a emporté, la plupart des villes d'une certaine importance ont voté en sens contraire. Cela indique bien que les derniers soutiens du parti au pouvoir se trouvent en milieu rural, sa base historique issue de la



guérilla, mais également espace social fragilisé où le patronage politique (aide alimentaire, engrais et semences gratuites baptisées « zvi-Mugabe », labour subventionné) et l'intimidation fonctionnent à plein : comme lors des précédents scrutins, des paysans des Communal Areas (anciennes réserves tribales) ont avoué avoir obéi aux consignes de la ZANU-PF pour éviter les ennuis. Précisément, la vraie surprise réside dans l'ampleur de l'abstention dans les campagnes – même si les pluies diluviennes sur une partie du pays et la pénurie de carburant y ont contribué –, qui explique que la participation globale n'ait pas dépassé 26 %. À l'évidence, le parti au pouvoir ne parvient plus à mobiliser ces électeurs captifs comme il le faisait auparavant ; sa machine politique est grippée. Dans les villes aussi, ce sont surtout les partisans du pouvoir qui se sont abstenus, beaucoup parce que l'enjeu de ce premier référendum dans l'histoire du pays leur échappait et qu'ils se sentaient incompétents pour porter un jugement sur un texte constitutionnel qu'ils n'avaient pas lu. Il est donc impossible de projeter mécaniquement les résultats de cette consultation sur le scrutin d'avril prochain et de pronostiquer une victoire du jeune Movement for Democratic Change (MDC), le parti d'opposition issu de la NCA et de la ZCTU et présidé par Tsvangirai depuis son congrès fondateur du mois de janvier 2000.

La victoire du « non » appelle une deuxième série de réflexions : pourquoi Mugabe et la ZANU-PF, qui ont une pratique aguerrie, depuis vingt ans, de manipulation du processus électoral, ne se sont-ils pas donné les moyens de contrôler le résultat du référendum ? Certes, la victoire de l'opposition n'implique pas nécessairement l'absence totale d'irrégularités. Celles-ci ont d'ailleurs été relevées dans la presse indépendante par les observateurs de la NCA et du Zimbabwe Council of Churches. Bien que seulement 65 % des bureaux de vote aient été couverts, il semble que les observateurs y aient été plus vigilants et plus motivés qu'en 1995. En outre, les méthodes éprouvées du bureau du *registrar general* et de ses représentants locaux reposent sur certaines particularités du scrutin législatif organisé dans le cadre des circonscriptions : procédure biaisée d'enregistrement des candidatures, usage de listes électorales à la fois erronées et manipulées, latitude des responsables de bureaux de vote (fonctionnaires triés sur le volet) pour autoriser le vote d'individus non inscrits sur la liste, existence de circonscriptions où le candidat du pouvoir est déclaré élu faute de compétiteur et qui fournissent des réservoirs de supporters envoyés vers les circonscriptions menacées... Autant

d'éléments absents d'une consultation nationale où l'on votait sur simple présentation d'une pièce d'identité. L'abstention massive en milieu rural ne permettait pas non plus au *registrar general*, Tobaiwa Mudede, membre de la ZANU-PF et tout dévoué à Mugabe, de jouer avec les chiffres. Il est possible également que la dégradation de la situation économique et des finances publiques affecte à ce point l'appareil d'État que le centre ne contrôle plus grand chose. Bien que le gouvernement ait pris soin d'augmenter fortement les salaires des fonctionnaires en janvier pour s'assurer de leur loyauté au moment des élections, il semble bien que le lien traditionnellement étroit entre l'administration et la ZANU-PF soit de plus en plus distendu, du fait des nombreux conflits sociaux dans la fonction publique depuis 1995 et de la dégradation rapide des conditions de vie (l'inflation atteint 58,5 % en base annuelle).

Toutefois, l'explication la plus convaincante réside peut-être dans l'excès d'assurance dont les dirigeants de la ZANU-PF ont fait preuve : les recettes éprouvées qui ont assuré la domination de ce parti pendant vingt ans devaient garantir sans effort la victoire du « oui ». Le parti s'en est remis, pour faire campagne, d'une part au charisme – usé – de Mugabe, d'autre part à l'activisme brouillon des dirigeants de la CRC, sans voir combien ceux-ci étaient discrédités : dans toutes les réunions publiques qu'ils ont tenues pendant la campagne référendaire, ils ont été malmenés par l'assistance pour avoir travesti le résultat de la consultation de l'été. En qualifiant de « simples clarifications » les modifications substantielles apportées par Mugabe à leur projet, après avoir juré pendant des mois qu'ils ne permettraient jamais une telle atteinte à leur indépendance, ils ont réduit à néant ce qui leur restait de crédibilité. De leur côté, Mugabe et ses principaux acolytes du parti avaient à ce point perdu le contact avec les réalités qu'ils croyaient probablement sincèrement qu'une propagande ouvertement raciste, martelée sans nuance à longueur d'antenne grâce au monopole audiovisuel de l'État, suffirait à mobiliser derrière eux la majorité noire, sur la base du clivage de la guerre de libération des années 70.

C'était oublier un peu vite que la majorité des Zimbabwéens sont nés après la fin de la guerre ou n'ont de celle-ci que le lointain souvenir d'une terreur d'enfant. Pour les jeunes, les difficultés quotidiennes comptent davantage que les mythes ressassés d'une brochette de vieillards, surtout quand ces mythes ont servi si souvent à maquiller l'abus de pouvoir, le



cynisme et l'enrichissement illégal. Dans la semaine précédant le scrutin, le quotidien gouvernemental publiait une publicité pleine page montrant un couple de Blancs portant un tee-shirt en faveur du « non », avec ce commentaire : « Ne retournez pas en arrière avec eux, vers les jours sombres du passé, lorsqu'ils étaient les rois du pays. » Mais l'homme de la rue d'un certain âge se souvient qu'à cette époque honnie, l'économie était prospère et qu'il mangeait à sa faim, et il n'est plus très sûr de préférer les « rois » d'aujourd'hui à ceux d'hier.

De même, si les paysans pauvres des Communal Areas n'ont pas mordu à l'hameçon de la clause autorisant l'expropriation sans indemnité des fermes commerciales, c'est parce qu'ils ont l'expérience de vingt ans d'échec de la réforme agraire, parce qu'ils ont vu dans le passé les fermes expropriées aller aux ministres, généraux et autres « *big men* ». En réalité, la plupart d'entre eux souffrent davantage de l'effondrement des services fournis par l'État (par exemple, le labour quasiment gratuit par les tracteurs du District Development Fund a pris fin l'an dernier) et de l'absence de financements adaptés que d'une fantasmagorique faim de terres. Ce n'est donc pas seulement l'action de la NCA et du MDC que le gouvernement a sous-estimée – comme l'a admis un des hiérarques de la ZANU-PF –, mais bien la situation réelle du pays et le degré de mécontentement populaire : plus qu'un référendum sur la Constitution, il s'agissait bien d'un référendum sur la politique économique et sociale du gouvernement ; à cet égard, le message fut sans ambiguïté.

---

#### UN ACCIDENT DE PARCOURS OU LE DÉBUT DE LA FIN ?

Pour autant, Mugabe n'a pas que des raisons de se plaindre du résultat. Engagé à contrecœur dans le processus de réforme constitutionnelle, peu satisfait du projet de la CRC qu'il estimait encore trop proche des vues de l'opposition, il n'est vraisemblablement pas fâché d'en rester à la Constitution en vigueur, laquelle, combinée avec plusieurs lois d'exception, lui garantit de très larges pouvoirs. La NCA, qui va populariser son propre projet constitutionnel dans les semaines à venir, pas davantage qu'avant le référendum n'a les moyens de le faire valider sans l'accord du pouvoir. Le Président a d'ailleurs annoncé que la clause très contestée concernant l'expropriation des fermes commerciales pourrait faire l'objet d'un 16<sup>e</sup> amendement soumis

au vote du seul Parlement. Si les députés ZANU-PF sortants paraissent d'humeur rebelle, Mugabe leur renvoie la responsabilité de l'échec. De toute façon, le mécanisme des primaires pour la sélection des candidats du parti aux élections législatives devrait prochainement permettre de séparer le bon grain de l'ivraie.

Or, le Président a repris son parti en main au congrès de décembre dernier : la plupart des députés dits « réformateurs » n'ont pas été réélus au comité central et Mugabe a imposé, pour remplacer Joshua Nkomo – leader historique de la ZAPU décédé le 1<sup>er</sup> juillet 1999 –, Joseph Msika, un vieillard intellectuellement limité et sans base politique personnelle en pays ndebele. Si l'autorité du Président a pu paraître affaiblie par l'élection au poste de « *national chairman* » (numéro quatre du parti) du candidat soutenu par Zvobgo – John Nkomo, le ministre du Logement et du Gouvernement local –, l'impétrant n'est pas un nouveau venu puisqu'il était déjà membre du Politburo. La candidate qui avait le soutien du Président – afin de flatter la Women's League – était surtout poussée en avant par Mnangagwa, pour contrarier Zvobgo. Si ces joutes factionnelles ne visent pas directement Mugabe, elles s'inscrivent dans la lutte acharnée pour sa succession et font en définitive son jeu, dans la mesure où il est aujourd'hui le seul ciment de cette coalition de « *big men* » et de leurs réseaux de clientèle qu'est devenue la ZANU-PF. Quant à ceux qui ont voulu imposer, dans la foulée, une réforme des statuts afin que le Politburo soit désormais élu par le congrès et non pas désigné par le seul secrétaire-général-président, ils en ont été pour leurs frais.

Contrairement aux espoirs des « réformateurs » du parti et aux rumeurs qu'ils faisaient courir complaisamment l'été dernier, à aucun moment Mugabe n'a donné l'impression qu'il voulait passer la main. Il y a trop d'intérêts (en particulier financiers) en jeu, notamment pour les membres de sa famille étendue, pour qu'il ne tente pas de se maintenir à tout prix, le plus longtemps possible. Il est donc impératif pour Mugabe que son parti remporte les élections d'avril, en mettant à profit son contrôle du processus électoral. Mudede est toujours en place, les listes électorales sont toujours aussi défectueuses et l'article 151 de la loi électorale confère au Président des prérogatives exorbitantes : s'il estime que le scrutin n'a pas été libre et sincère dans une ou plusieurs circonscriptions, il peut suspendre ou annuler les résultats de l'élection, ou même renverser le verdict des urnes, mais il peut également modifier



par décret toute législation, toute réglementation ayant trait à l'organisation des élections sans être tenu de consulter quiconque. En outre, en cas de victoire électorale surprise de l'opposition, il peut compter sur les 30 députés nommés (sur 150) et s'appuyer sur plusieurs clauses de la Constitution pour empêcher les vainqueurs d'engager des réformes politiques profondes. Enfin, il peut compter sur le soutien des généraux de l'armée, très choyés ces temps-ci par des augmentations de salaire, des attributions de fermes et surtout les opportunités d'enrichissement que leur offre l'intervention militaire en RDC, aventure à laquelle l'opposition s'est engagée à mettre rapidement un terme... Il ne serait pas très difficile de trouver un prétexte, par exemple des violences électorales sciemment provoquées, pour rétablir l'état d'urgence et passer à la dictature ouverte.

On le voit à cette énumération, les Sisyphe de l'opposition zimbabwéenne ne sont pas au bout de leurs peines. Faute d'une réforme globale du cadre juridique et des modalités matérielles du scrutin, leurs chances de l'emporter paraissent toujours aussi faibles, bien qu'une trentaine de députés MDC puissent espérer se faire élire dans les circonscriptions urbaines, où la fraude est plus facilement contrôlable. Si le récent référendum, plus qu'un simple accident, marque bien un tournant dans l'histoire politique du Zimbabwe, ce n'est peut-être pas encore le signal de la fin de la domination du président Mugabe. Certes, la nocivité de sa gouverne politique a éclaté au grand jour : il est parvenu à mettre à genoux économiquement un pays potentiellement riche et mieux doté que d'autres sur le continent en infrastructures de base. Mais si le Zimbabwe est au bord du gouffre, comme l'a écrit dans le *Financial Times* du 16 février Peter Hain, le ministre délégué aux Affaires africaines du gouvernement britannique, Mugabe a démontré par le passé qu'il ne dédaignait pas les exercices de funambule ■

Daniel Compagnon

Université des Antilles-Guyane (Guadeloupe)