

DOMINIQUE BREILLAT

*Le Zimbabwe Rhodésie :
pouvoir noir ou pouvoir blanc ?*

Il faudra encore modifier les atlas africains. Rhodésie du Sud depuis la réunion en 1895 des territoires du Mashonaland et du Matabeleland exploités par la British South Africa Chartered Company, Rhodésie depuis une décision de 1964 faisant suite à l'éclatement de la Fédération d'Afrique centrale — Rhodésies et Nyassaland —, la colonie rebelle a pris en 1979 le nom de Zimbabwe Rhodésie. Cette nouvelle dénomination reflète bien tout l'aspect de compromis contenu dans l'accord du 3 mars 1978 passé entre le Premier ministre Ian D. Smith et les trois leaders nationalistes modérés : l'évêque méthodiste Abel Muzorewa, président de l'UANC (United African National Council), le pasteur Ndabaningi Sitole, président de l'ANC (African National Council dite aussi ZANU-S), et le chef Jeremiah Chirau, sénateur, président de la ZUPO (Zimbabwe United People's Organization).

Depuis la Déclaration unilatérale d'indépendance le 11 novembre 1965, et surtout depuis 1971, on a souvent cru approcher d'un règlement de la question rhodésienne. Pourtant, l'accord entre Ian Smith et Sir Alec Douglas-Home, le 24 novembre 1971, a finalement été rejeté par les Britanniques à la suite de la détermination des Africains. La mauvaise application ou plutôt l'inapplication de l'accord de Lusaka du 11 décembre 1974 devait entraîner l'échec de la Conférence de Victoria Falls en août 1975. Enfin, la Conférence de Genève a tenu sa dernière réunion en décembre 1976. Chaque fois qu'une solution se dessinait, l'une des parties, par son intransigeance, a contribué à faire échouer le règlement entevu.

Cependant, le contexte rhodésien a évolué depuis 1974. L'accession à l'indépendance du Mozambique a privé la Rhodésie des débouchés

de Beira et Lourenço-Marques/Maputo, qui permettaient au territoire de supporter, sans dommage réel, des sanctions prononcées par l'ONU en 1966 et 1968. Parallèlement l'intensification d'une guérilla qui coûte 7 millions de francs par jour a rendu plus précaire le sort d'une Rhodésie exclusivement gouvernée par les Blancs. Enfin, les Anglo-Saxons, à la suite de la poussée soviétique en Afrique, notamment lors de l'affaire angolaise, ont craint que l'évolution de la Rhodésie ne puisse contribuer à déstabiliser encore plus le continent africain. Ils ont donc exercé de vives pressions sur les dirigeants de Salisbury afin que ceux-ci infléchissent leur position. Et Ian Smith reconnaîtra que la « décision dramatique » d'accepter la règle de la majorité noire avait été prise en septembre 1976 lors de sa rencontre avec Henry Kissinger.

Mais le Premier ministre rhodésien a su profiter des divisions d'un mouvement nationaliste africain déchiré en organisations multiples et rivales. Après avoir réussi à dominer l'opposition des Blancs ultras en faisant procéder à la dissolution du Parlement et en remportant un succès absolu, Ian Smith a lancé, le 24 novembre 1977, à Bulawayo, un appel aux nationalistes modérés, refusant de négocier avec les organisations du Front patriotique : le ZAPU (Zimbabwe African People's Union) de Joshua Nkomo et surtout le ZANU (Zimbabwe African National Union) de Robert Mugabe. Mais le Front patriotique est soutenu par les Etats de la « première ligne » (Angola, Botswana, Mozambique, Tanzanie et Zambie) et seul reconnu par l'OUA. La portée de l'accord signé le 3 mars 1978 à la suite de négociations ouvertes le 9 décembre demeure donc limitée.

Ce texte qui reconnaît pour la première fois le principe de l'accession au pouvoir de la majorité noire organise la période de mise en place des futures institutions en créant un Gouvernement de transition. Il pose aussi certains des principes qui seront repris dans la Constitution de 1979.

L'APPRENTISSAGE DU POUVOIR : LE GOUVERNEMENT DE TRANSITION

La mise en œuvre des dispositions de l'accord du 3 mars ne bouleverse pas immédiatement les institutions rhodésiennes. Si les mouvements noirs sont associés à l'exercice du pouvoir sur une base paritaire, les structures issues de la Constitution de 1969 n'en restent pas moins en place, permettant un retour au fonctionnement d'avant le 3 mars en cas d'échec dans l'application de l'accord.

Un Gouvernement biracial

Le Gouvernement décrit par l'accord du 3 mars comprend, tout comme le prévoit la Constitution de 1969, deux organes : le Conseil exécutif et le Conseil des Ministres.

Le Conseil exécutif (EXCO) est composé du Premier ministre et de trois ministres noirs, en fait des trois signataires de l'accord. La présidence est tournante et les décisions doivent être prises à l'unanimité ce qui donne en fait à chaque membre, Blanc ou Noir, un droit de veto.

L'EXCO joue le rôle essentiel. Il prend notamment « les décisions politiques en relation avec la préparation de la rédaction de la nouvelle Constitution », ainsi que celles relatives à un certain nombre de matières définies dans l'accord.

La composition de l'EXCO ne correspond certainement pas aux vœux de Ian Smith qui aurait souhaité une représentation paritaire Blancs-Noirs, sans compter le Premier ministre. Si sur ce point ce dernier n'a pu obtenir satisfaction, en revanche, la composition du Conseil des Ministres répond beaucoup mieux à ses souhaits.

C'est sans doute à travers cet organe qu'apparaît l'originalité la plus grande. Le Conseil des Ministres comprend en effet un nombre égal de ministres blancs et noirs, chaque portefeuille étant détenu à la fois par un ministre noir et un ministre blanc, la répartition entre les trois mouvements noirs étant assurée de façon égalitaire. La présidence est assurée alternativement par un ministre blanc et un ministre noir. En réalité, ne pouvant que formuler des recommandations, le rôle de ce Conseil est minimisé.

Le maintien de la Constitution de 1969

L'EXCO et le Conseil des Ministres sont des institutions prévues par la Constitution de 1969. Les autres organes restent en place, même si leur activité peut apparaître ralentie.

En ce qui concerne l'Exécutif, seul importe réellement le maintien dans ses fonctions de Premier ministre de Ian Smith. Le décès subit du Président John Wrathall, le 30 août 1978, n'a bouleversé en rien l'édifice mis en place le 3 mars. Le Président de la République, chef d'Etat d'un régime parlementaire classique, ne jouait pas en effet un rôle majeur.

Le maintien dans ses fonctions du Parlement peut sembler plus important. Bicaméral, comprenant le Sénat et l'Assemblée, il était dominé par les élus blancs. L'Assemblée, dans sa composition de 1978,

comprenait 50 Européens, tous membres du Front rhodésien de Ian Smith et 16 Africains. Mais l'accord de mars limite le rôle du Parlement à celui d'un simple organe de ratification. Convoqué par l'EXCO, il lui est demandé de voter les modifications à la Constitution de 1969 permettant la mise en place du Gouvernement de transition. Il doit aussi adopter toute loi dont il est saisi par ce Gouvernement, et principalement les dispositions relatives à la législation électorale. Son dernier acte aura été d'adopter le 20 février 1979 la nouvelle Constitution avant d'être dissous le 28 février.

Un bilan limité

L'accord du 3 mars disposait : « La première fonction du Gouvernement de transition sera... d'aboutir à un cessez-le-feu. » Sur ce point, l'échec semble patent. Non seulement le Gouvernement n'a pu aboutir à un cessez-le-feu, mais la guérilla s'est intensifiée, le Front patriotique disposant maintenant d'armements d'une très grande efficacité. Les tentatives de Ian Smith pour essayer de rallier Joshua Nkomo — qui était considéré comme modéré — à l'accord de mars, en dépit d'une entrevue secrète à Lusaka le 19 août 1978, ont échoué, le Premier ministre risquant même sur ce point de s'aliéner les membres noirs de l'EXCO.

Les autres objectifs dont la réalisation ne nécessitait que la seule intervention des autorités rhodésiennes ont été, dans l'ensemble, atteints, soit partiellement — libération des détenus, révision des condamnations pour infractions à caractère politique — soit totalement. L'abolition du Land Tenure Act et de diverses lois à caractère discriminatoire n'a pas résolu cependant tous les problèmes, laissant notamment subsister une discrimination par l'argent.

Mais l'intérêt majeur de l'accord du 3 mars 1978 est de fixer les grandes lignes de la future Constitution. En réalité, il se contente de poser certains principes relatifs à la composition du futur Parlement et de fixer certaines garanties au maintien de l'influence blanche, la Constitution devant préciser les autres dispositions.

LA RÈGLE DE LA MAJORITÉ NOIRE : LA CONSTITUTION DE 1979

L'innovation majeure de la Constitution de 1979 réside très certainement dans l'accession de la majorité noire au pouvoir politique en Zimbabwe Rhodésie, à travers des institutions représentatives

biraciales. Mais si l'on peut penser que les Noirs obtiennent ainsi le pouvoir politique grâce à ce texte, celui-ci n'en réserve pas moins le pouvoir administratif à la minorité blanche.

Le pouvoir politique des Noirs

Les élections de 1977 avaient vu la participation de moins de 10 000 électeurs africains. Celles de 1978 ont donné la possibilité à environ 3 000 000 de Noirs de voter, l'accord du 3 mars disposant que la Constitution « établira la règle de la majorité sur la base du suffrage universel adulte ».

En réalité, la règle de la majorité est pondérée par une certaine sur-représentation des Blancs au sein du Parlement, bicaméral comme en 1969. Alors que le Zimbabwe Rhodésie compte 1 Blanc pour 27 Noirs, le rapport n'est plus que de 1 à 7 à l'Assemblée (House of Assembly) et de 1 à 3 au Sénat (Senate).

La composition de l'Assemblée était décrite de façon minutieuse dans l'accord du 3 mars et la Constitution n'a pu apporter d'éléments nouveaux notables. 72 sièges sont réservés aux Noirs élus par tous les citoyens, Noirs et Blancs. (On notera ici la modification de la terminologie. Alors que la Constitution de 1969 assurait une représentation des Européens et des Africains, celle de 1979 assure celle des Blancs — auxquels sont rattachés les Métis et les Indiens — et des Noirs.) 28 sièges sont attribués aux Blancs, 20 étant élus par les Blancs au scrutin uninominal préférentiel, les 8 autres étant désignés par l'Assemblée sur une liste de 16 noms présentée par les membres blancs de l'Assemblée dont le mandat est arrivé à expiration.

Le Sénat qui, auparavant, comprenait 10 Européens, 10 Africains élus par des collèges de chefs et 3 sénateurs nommés par le Président, est désormais composé de façon tripartite : 10 Noirs élus par les membres noirs de l'Assemblée, 10 Blancs élus par les membres blancs de l'Assemblée et 10 chefs élus en deux collèges (Mashonaland et Matabeleland) au sein du Conseil des chefs.

La règle de la majorité noire réapparaît à travers l'Exécutif. « L'autorité exécutive », dispose la Constitution, « est dévolue au Président agissant sur l'avis du Conseil exécutif ».

Le Président est élu pour six ans, renouvelable une seule fois, par un collège électoral comprenant les membres de l'Assemblée et du Sénat. De ce fait les Noirs disposent, avec 92 électeurs sur 130, d'une forte majorité et c'est donc sans surprise qu'a été élu Josia Gumede, d'origine ndebele, à la présidence de la République, afin de permettre ainsi un équilibre tribal ndebele-shona.

Mais c'est surtout à propos de la désignation du Conseil exécutif que la règle de la majorité noire prend toute son importance. Celui-ci se trouve composé du Premier ministre et d'un certain nombre de ministres proposés par le Premier ministre. Ce dernier est sans doute nommé par le Président de la République, mais le chef de l'Etat doit nommer « la personne qui, à son avis, est la plus capable de disposer du soutien d'une majorité des membres de l'Assemblée ».

Cependant, ces dispositions ne joueront pleinement qu'au terme d'une période de cinq ans. La troisième annexe à la Constitution dispose en effet d'une part que pendant cette période tous les ministres seront membres du Conseil exécutif et d'autre part que celui-ci sera composé proportionnellement de tous les partis disposant au moins de 5 sièges. C'est d'une certaine façon une garantie contre l'hégémonie d'un parti.

De plus, afin de garantir l'influence de la majorité noire, il sera interdit aux Blancs de former une coalition avec un seul parti minoritaire pour former le Gouvernement, à la fin de la période du Gouvernement d'union nationale.

Les rédacteurs de la Constitution n'ont guère fait preuve d'imagination pour organiser les rapports entre l'Exécutif et le Législatif, se contentant de reprendre le schéma de 1969 et maintenant ainsi un régime parlementaire à l'anglaise. Le texte de 1979 précise seulement certains points, notamment en ce qui concerne les conséquences d'une motion de censure (*motion of no confidence*).

On trouve enfin les éléments d'un régime parlementaire classique avec dualisme de l'Exécutif (chef de l'Etat - Président et Conseil exécutif; responsabilité politique du Premier ministre devant l'Assemblée; droit de dissolution formellement aux mains du Président). De plus, le bicaméralisme institué est inégalitaire. Toute loi doit être votée dans les mêmes termes par les deux Chambres, l'Assemblée pouvant surmonter l'opposition du Sénat au bout de cent quatre-vingts jours, ou, en cas d'urgence, au bout de huit jours.

Le pouvoir administratif des Blancs

Admettant le principe *one man, one vote*, Ian Smith pouvait difficilement en accepter toutes les conséquences. C'est pourquoi l'accord du 3 mars et la Constitution contiennent un certain nombre de dispositions capitales accordant certaines garanties à la minorité blanche et lui permettant d'assurer sa prédominance dans les diverses administrations.

La composition de l'Assemblée, nous l'avons souligné, fait

apparaître une sur-représentation de la minorité blanche. La répartition des sièges est maintenue pendant au moins dix ans. La question sera alors réexaminée par une Commission dont la composition peut laisser supposer une prédominance blanche et présidée par un juge de la Haute Cour. Si la Commission recommande la révision de la répartition, la modification devra être approuvée par 51 membres de l'Assemblée.

Les garanties pour les Blancs (antérieurement, on eût sans doute pensé à des garanties pour les Noirs) apparaissent à travers la déclaration des droits. Le fait que les développements les plus longs soient consacrés à la protection contre l'expropriation est révélateur de la spécificité de la situation rhodésienne dans laquelle le problème foncier, après l'abrogation du Land Tenure Act qui accordait la moitié des terres aux Blancs et l'autre moitié aux Noirs, reste l'un des problèmes majeurs. En outre, la Constitution institue un Ombudsman selon la dénomination retenue — pouvant enquêter sur la demande d'un citoyen, d'un ministre, d'un parlementaire ou encore *proprio motu*. Mais ses pouvoirs ne sont que de recommandation.

D'autres dispositions éparses accordent des garanties supplémentaires aux Blancs. Ainsi les pensions pourront être payées à l'étranger, les permis de port d'armes accordés antérieurement ne pourront être retirés et enfin la double nationalité est reconnue.

Mais c'est à travers les dispositions relatives aux services publics que les Blancs peuvent le mieux maintenir leur influence. La Constitution crée une Commission du Service judiciaire, une Commission du Service public, une Commission de la Police, une Commission du Service des Forces de Défense. Or le niveau de qualification exigé des membres de ces Commissions exclut *de facto* une représentation réelle des Noirs. En outre, l'accord de mars disposait déjà que les services publics seraient « maintenus à un haut niveau d'efficacité et libres de toute interférence politique ».

Enfin, il faut souligner que toutes ces dispositions garantissant les prérogatives de la minorité blanche ne pourront être modifiées sans l'accord d'une partie des intéressés. Toute révision sur ce point nécessite en effet une majorité de 78 voix, soit l'accord au moins de 6 Blancs. La prédominance blanche sur l'administration semble donc assurée pour une durée assez longue.

Un an après la signature d'un accord que le Dr Owen qualifiait alors de « grand pas en avant » et le Front patriotique d'« accord de la honte », Ian Smith n'a donc pu atteindre qu'une partie de ses objectifs. Certes, les institutions ont été mises en place. La Consti-

tution a été approuvée par 84 % des Blancs le 30 janvier 1979 et la participation des Noirs aux élections des 17-21 avril 1979 a atteint 64 %, l'UANC d'Abel Muzorewa obtenant 51 sièges, l'ANC du pasteur Sithole 12 sièges et l'UNFP (United Nation Federal Party) du chef Kayisa Ndiweni 9 sièges, provoquant ainsi une certaine surprise et contribuant à l'élimination de la ZUPO du chef Chirau. Le Gouvernement de transition, en dépit de certaines tensions et démissions spectaculaires, a pu tenir. Certes, on doit noter que les élections — contestées ensuite par le pasteur Sithole — se sont déroulées dans un climat qui n'est pas sans rappeler celui des consultations algériennes d'avant 1962. Les électeurs noirs se sont trouvés pris en quelque sorte entre deux feux, les autorités gouvernementales les incitant à voter et les mouvements de guérilla les appelant à désertier les urnes. De plus les chiffres peuvent être sujets à caution en l'absence de listes électorales pour les Noirs et ne doivent donc être considérés que comme indicatifs. Il n'en reste pas moins que le Zimbabwe Rhodésie a maintenant un Gouvernement dirigé par un Noir, l'évêque (*little bishop*) Muzorewa. Mais la guérilla n'a nullement cessé. Même si le Front patriotique n'a pu sérieusement troubler le déroulement des élections, il a accentué sa pression depuis l'accord de mars. Or la conclusion d'un cessez-le-feu était l'objectif premier du Gouvernement de transition.

1978 demeurera cependant une année capitale dans l'évolution de l'Afrique australe. En Afrique du Sud, B. J. Vorster s'est retiré et de nouvelles institutions doivent être mises en place. La Namibie a élu une Assemblée constituante les 4-8 décembre 1978 pouvant conduire à une solution de type rhodésien. Mais c'est sans doute à Salisbury que le processus a été mené le plus loin.

Pourtant il sera difficile aux nouveaux gouvernants du Zimbabwe Rhodésie de résister à un environnement international hostile. Certes, les Américains, après avoir essayé de parvenir à un accord global en 1978, et surtout les Britanniques depuis le retour au pouvoir des conservateurs, semblent moins hostiles. Mais les Etats de la « première ligne » et le Front patriotique n'acceptent pas cette évolution. L'ONU a affirmé qu'elle tenait toutes les élections et leurs résultats pour « nuls et nonavenus ». Même si les leaders modérés conservent le pouvoir, il est certain que la minorité blanche sera amenée à abandonner progressivement une influence sauvegardée par les accords du 3 mars 1978 et la nouvelle Constitution. On peut raisonnablement penser que, dans quelques années, il faudra encore modifier les atlas africains. Le Zimbabwe Rhodésie sera alors devenu tout simplement le Zimbabwe.