

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 avril 1987.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'un accord de coopération culturelle et technique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Zimbabwe.

Par M. Xavier de VILLEPIN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Bénard Mousseaux, André Bettercourt, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Lejeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8e légis.) : 442, 539 et T.A. 73.
Sénat : 124 (1986-1987).

Traité et conventions. - Zimbabwe.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : un accord de coopération culturelle et scientifique classique, signé le 17 mars 1986 entre la France et le Zimbabwe, indépendant depuis le 18 avril 1980	3
PREMIERE PARTIE - LA REPUBLIQUE DU ZIMBABWE : LA VOIE D'UN SOCIALISME PRAGMATIQUE ET DU NON ALIGNEMENT	4
A - Rappel historique : la longue marche vers l'indépendance	4
B - Données générales sur la situation actuelle du Zimbabwe	6
1° <i>La situation politique intérieure</i>	<i>6</i>
2° <i>La situation économique zimbabwéenne</i>	<i>7</i>
3° <i>Les orientations de la politique étrangère du Zimbabwe</i>	<i>7</i>
DEUXIEME PARTIE - DES RELATIONS BILATERALES TARDIVES MAIS EN VOIE DE CONSOLIDATION ENTRE PARIS ET HARARE	9
A - Les relations franco-zimbabwéennes	9
1° <i>Le contexte politique</i>	<i>9</i>
2° <i>Les échanges économiques et commerciaux</i>	<i>10</i>
B - La coopération technique et culturelle entre les deux pays	10
1° <i>Les domaines d'intervention prioritaires</i>	<i>10</i>
2° <i>Une action susceptible d'être consolidée et développée</i>	<i>11</i>
TROISIEME PARTIE - L'ECONOMIE GENERALE DE L'ACCORD DU 17 MARS 1986 : UN TEXTE DE FACTURE CLASSIQUE	13
A - Objectifs et lignes directrices de l'accord de Harare	13
B - Les charges incombant aux deux parties contractantes	14
Les conclusions du rapporteur et de la commission	16

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, déjà adopté par l'Assemblée nationale, a pour objet d'autoriser l'approbation d'un accord, très classique, de coopération culturelle et technique signé à Harare, le 17 mars 1986, entre les gouvernements français et zimbabwéen.

Dernier pays africain à avoir accédé à l'indépendance, le 18 avril 1980, il y a tout juste sept ans, le Zimbabwe est parvenu à assurer, malgré les blessures du passé, une transition satisfaisante des pouvoirs entre les anciens dirigeants blancs et le nouveau gouvernement dirigé par M. Mugabe sans l'effusion de sang ni l'exode massif des blancs que beaucoup redoutaient.

Vaste pays enclavé de près de 400 000 km², peuplé de plus de 8.600.000 d'habitants - dont environ 110.000 blancs -, le Zimbabwe indépendant dispose, dans un contexte encore difficile, d'atouts non négligeables qu'une politique pragmatique a su préserver. Bien qu'encore relativement pauvre, le pays bénéficie d'une situation économique globalement saine dont l'amélioration suppose notamment le renforcement des liens de coopération entre le Zimbabwe et ses partenaires.

Tel est l'objet de l'accord franco-zimbabwéen qui nous est aujourd'hui soumis, et dont l'examen -comme il est d'usage pour ce type de conventions bilatérales- fournit l'occasion de dresser un rapide bilan de la situation qui prévaut aujourd'hui au Zimbabwe et des relations actuelles entre Paris et Harare.

*

* *

PREMIERE PARTIE

LA REPUBLIQUE DU ZIMBABWE : LA VOIE D'UN SOCIALISME PRAGMATIQUE ET DU NON ALIGNEMENT

A - Rappel historique : la longue marche vers l'indépendance.

Il paraît d'abord nécessaire de rappeler ici les grandes étapes de la longue et -trop souvent- sanglante marche vers l'indépendance du territoire colonisé à partir de 1890, au nom de la Couronne d'Angleterre, par Cecil Rhodes.

L'ancien et puissant royaume shona -jusqu'au XVe siècle-, désormais dénommé Rhodésie, est alors administré par la "British South Africa Company" jusqu'en 1914. Après que les colons blancs aient refusé l'entrée de la Rhodésie dans l'Union sud-africaine pour ne pas tomber sous la domination des Boers (1910), le territoire est, en 1911, partagé entre Rhodésie du nord et Rhodésie du sud. Le sud, où vivent la majeure partie des colons, est doté en 1923 d'un gouvernement responsable.

En 1953, la Rhodésie du sud est à nouveau réunie à la Rhodésie du nord (future Zambie) et au Nyasaland (actuel Malawi) jusqu'en 1963, date à partir de laquelle le territoire du sud suivra une évolution propre sous le nom de Rhodésie, tandis que se constitue le mouvement nationaliste.

C'est le 11 novembre 1965, après de multiples péripéties, que le chef du Front rhodésien, M. Ian Smith, proclame unilatéralement l'indépendance, marquant l'opposition résolue des colons à la volonté de décolonisation de Londres et à toute concession à la majorité noire. Le gouvernement britannique réplique alors fermement par l'intermédiaire des Nations-Unies qui condamnent le nouveau régime et adoptent des sanctions

économiques se traduisant notamment par un embargo sur le pétrole.

Après la proclamation de la "République de Rhodésie" en 1969 et l'adoption d'une constitution refusant le concept de règle majoritaire ("majority rule"), les mouvements nationalistes noirs - la ZAPU (Zimbabwe African people's union) présidée par M. Nkomo, et la ZANU (Zimbabwe African union) dirigée par MM. Herbert Chitepo et Robert Mugabe - s'engagent dans une lutte armée contre le gouvernement rhodésien tout en connaissant de nombreuses crises internes.

Après l'échec de multiples tentatives de négociations dans les années 1970 (accords Smith-Horne en 1971, conférence de Victoria Falls en 1975 et conférence de Genève en 1976 notamment), diverses fractions hostiles à la lutte armée constituent une troisième force sous la conduite de l'évêque Muzorewa, pour négocier, avec M. Smith en 1978, un "accord interne" qui reconnaît le principe de la "majority rule". Le 29 mai 1979, M. Muzorewa devient Premier ministre mais son régime n'est pas reconnu et la communauté internationale maintient ses sanctions tandis que se poursuivent les actions de guérilla. C'est alors que s'engagent enfin les négociations entre les véritables interlocuteurs (MM. Nkomo et Mugabe, Muzorewa et Smith), sous la présidence du Gouvernement britannique, du 10 septembre au 15 décembre 1979 à Lancaster House. Elles aboutissent à un processus de transition vers l'indépendance avec des élections libres et la garantie des intérêts, à moyen terme, des blancs grâce à la création d'une représentation spécifique au Parlement et une série de clauses économiques, y compris dans le domaine foncier.

Les élections de février 1980 assurent le triomphe du parti ZANU de M. Robert Mugabe, élu en territoire shona, tandis que M. Joseph Nkomo et la ZAPU l'emportent en Matabeleland. L'indépendance du Zimbabwe est proclamée le 18 avril 1980, tandis que la France établit aussitôt des relations diplomatiques avec le nouvel Etat, dont la capitale Salisbury prend le nom de Harare.

B - Données générales sur la situation actuelle du Zimbabwe.

Après cette longue marche vers l'indépendance, la République du Zimbabwe a suivi, depuis 1980, sous la direction de M. Mugabe, Premier ministre, la voie d'un socialisme pragmatique et non-aligné qui a permis une transition relativement satisfaisante malgré des difficultés persistantes, notamment dans le domaine des droits de l'homme.

1° La situation politique intérieure.

Le premier congrès de la ZANU depuis l'indépendance a engagé, en août 1984, le Zimbabwe sur la voie d'une "révolution socialiste" et vers l'établissement, prévu dès cette année 1987, d'un régime de parti unique.

Le pays a toutefois franchi en 1985 une étape importante par l'organisation des premières élections générales depuis l'indépendance. Malgré la victoire du ZAPU dans le Matabeleland, elles ont constitué un indéniable succès pour le Premier ministre, M. Mugabe, dont le pouvoir s'est trouvé ainsi renforcé.

Si la minorité blanche ne participe plus guère que de façon marginale à la vie politique du pays - bien qu'elle dispose de 20 % des sièges à l'Assemblée nationale -, la politique de réconciliation nationale a permis une cohabitation aussi satisfaisante que possible entre les communautés noire et blanche, et l'hémorragie de blancs partant en Afrique du sud ou en Australie est aujourd'hui arrêtée.

Les principaux problèmes politiques semblent aujourd'hui concerner essentiellement certaines minorités noires. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les difficultés rencontrées pour réaliser la fusion entre la ZANU, parti majoritaire implanté en pays shona, et la ZAPU, parti minoritaire implanté en pays

matabélé, fusion dont les conditions font l'objet de discussions démontrant le poids encore déterminant des influences tribales.

2° La situation économique zimbabwéenne.

Sur le plan économique, la situation du Zimbabwe est globalement saine même si le PNB annuel n'atteint pas l'équivalent de 9 000 francs par an. Reposant sur une agriculture qui représente 20 % du PNB -les principales cultures étant le maïs (45 % des terres arables) et le tabac (2e producteur mondial par habitant)-, le Zimbabwe possède également des ressources minières importantes et très diversifiées (or, charbon, nickel, cuivre ...) même si elles ne contiennent pas d'hydrocarbures.

Devant faire face à un chômage qui touche près du quart de la population active, confrontée à l'extrême faiblesse des investissements étrangers, l'économie zimbabwéenne subit des évolutions cycliques rapides depuis 1980 : aux années 1980-81, relativement prospères, a succédé une forte dégradation en 1982-1984 avant que la situation ne soit sensiblement redressée, depuis lors, en particulier grâce au dynamisme du secteur agricole.

La consolidation de ce redressement demeure toutefois incertaine, par delà les aléas conjoncturels, en raison de l'évolution de la situation en Afrique du sud et du risque de voir ce pays couper les débouchés du Zimbabwe vers l'Océan en représailles à d'éventuelles sanctions économiques généralisées.

3° Les orientations de la politique étrangère du Zimbabwe.

Sur la scène internationale, la tenue à Harare, au mois d'août 1986, de la dernière conférence des pays non-alignés a témoigné de la place acquise en quelques années par le Zimbabwe et par son Premier ministre, M. Mugabe.

Le non-alignement -dont le mouvement est présidé par Harare- constitue en effet la première orientation de la politique étrangère zimbabwéenne, même si -comme chez beaucoup de non-alignés- ce non-alignement est souvent marqué de suspicion anti-américaine et s'accommode d'une certaine mansuétude à

l'égard de l'U.R.S.S, en dépit de relations restées distantes entre Harare et Moscou.

Les préoccupations régionales constituent l'autre axe principal de l'action extérieure du Zimbabwe, partagé entre sa dépendance économique à l'égard de l'Afrique du Sud et les exigences de la solidarité avec les adversaires du régime en place à Prétoria. C'est ainsi qu'au durcissement de la politique zimbabwéenne à l'égard de l'Afrique du Sud a répondu, le 19 mai 1986, un raid sud-africain contre les bâtiments de la représentation de l'A.N.C. à Harare.

Le Zimbabwe, enfin, tout en ayant conservé des liens privilégiés avec le Royaume-Uni, entretient des relations bilatérales suivies avec les pays qui, tels la Chine, la Yougoslavie, le Mozambique ou la Tanzanie, mais aussi des pays européens comme les pays scandinaves ou la R.F.A., ont aidé la ZANU durant les luttes précédant l'indépendance.

*

* *

DEUXIEME PARTIE

DES RELATIONS BILATERALES TARDIVES MAIS EN VOIE DE CONSOLIDATION ENTRE PARIS ET HARARE

A - Les relations franco-zimbabwéennes.

1° Le contexte politique.

A peu près nulles lors de l'indépendance en 1980, nouées relativement tardivement en raison du contexte historique qui s'est traduit par le maintien d'importants intérêts britanniques, les relations franco-zimbabwéennes ont toutefois pris un bon départ à partir de 1981-1982 avant de se stabiliser et d'être récemment relancées.

Ce développement de liens mutuellement profitables s'est traduit par la visite officielle effectuée par M. Mugabe en France en 1982, par l'ouverture d'une ambassade du Zimbabwe à Paris, par la participation du nouvel Etat aux conférences franco-africaines à titre d'observateur, et par une succession de visites ministérielles se traduisant par la signature de diverses conventions bilatérales, au premier rang desquelles figure l'accord de coopération culturelle et technique du 17 mars 1986 qui nous est soumis aujourd'hui.

Ces relations politiques consolidées s'inscrivent ainsi désormais dans le cadre d'un dialogue positif, qui n'est toutefois pas toujours exempt de malentendus. Ainsi, tout en appréciant la politique française en Afrique australe, les dirigeants de Harare apprécient de façon souvent critique les actions de Paris sur le reste du continent africain.

2° Les échanges économiques et commerciaux.

Un tel contexte politique favorable a permis un sensible développement des échanges économiques et commerciaux entre les deux pays. Tout en demeurant à un niveau modeste, les exportations françaises vers le Zimbabwe sont passées de 76 millions de francs en 1980 à 235 millions en 1985 après avoir connu un maximum de 370 millions en 1982. Ces exportations sont pour l'essentiel composées de produits chimiques, de biens d'équipement et d'automobiles.

Pour leur part, les importations en provenance du Zimbabwe ont peu progressé et n'ont atteint que 180 millions de francs en 1985, représentant principalement le coût de l'achat d'alliages de fer, de métaux non ferreux et de produits agricoles tels que le sucre, le café et le tabac.

Ainsi, déficitaires jusqu'en 1980, nos échanges avec le Zimbabwe sont devenus fortement excédentaires depuis 1982. Leur évolution est toutefois étroitement dépendante de la signature successive de protocoles financiers (1981-1982-1985) dont le dernier, signé en octobre 1985, porte sur un montant de 330 millions et permet le financement de divers projets français au Zimbabwe (aciérie, téléphone, télévision ...) tout en apportant une aide à la balance des paiements du Zimbabwe.

C'est dans ce contexte que vient s'inscrire le développement de la coopération technique et culturelle entre les deux pays.

B - La coopération technique et culturelle entre les deux pays.

1° Les domaines d'intervention prioritaires.

Sans bénéficier de réelles facilités, la coopération française au Zimbabwe s'est développée de façon sensible depuis l'indépendance, les programmes concernés passant de 1,5 million de francs en 1981 à 7,5 millions en 1986. Elle est aujourd'hui vivement appréciée au Zimbabwe où plusieurs opérations pilotes ont réussi à éviter le piège de la coopération de substitution et appellent désormais d'être poursuivies et développées.

Deux domaines d'intervention principaux ont été jugés prioritaires :

- le premier, le développement rural, répond directement au souhait des autorités de Harare de réduire l'écart séparant un secteur très performant, à hauteur des agricultures les plus développées, et l'agriculture de subsistance des anciennes terres tribales, laissées sans infrastructure ni encadrement ; ces actions sont principalement axées sur l'amélioration de l'élevage et l'aide au développement des coopératives ;

- la seconde orientation privilégiée concerne l'assistance technique et l'aide à la formation dans le domaine industriel afin d'adapter les infrastructures héritées de la période coloniale ; le premier domaine d'action choisi en la matière est le secteur minier dans lequel une aide est apportée à la compagnie minière du Zimbabwe pour la mise en place d'une stratégie axée sur le développement, l'emploi et la valorisation des minerais à faible teneur.

Les autres secteurs d'intervention française, plus limités, concernent des contributions dans les domaines des énergies nouvelles, de l'artisanat, de l'habitat rural, de la télédétection et de la formation mécanique et électrique.

2° Une action susceptible d'être consolidée et développée.

Ainsi développée, la coopération française répond à la demande d'un pays jeune, aux besoins importants, et soucieux de se dégager d'une emprise britannique encore forte et de diversifier ses contacts sur la scène internationale.

Toutefois, en dépit d'un réel développement en l'espace de moins de sept ans, les moyens de cette coopération demeurent modestes en comparaison de ceux d'autres pays, tels que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, mais aussi les pays scandinaves, l'Allemagne fédérale et la Suisse.

Le bénéfice que la France pourrait retirer de l'approfondissement de cette coopération ne saurait cependant être mésestimé au regard de la francophonie et du rayonnement de la langue française notamment. Si le développement et la répartition des actions conduites par notre pays relèvent naturellement des objectifs et des priorités assignés à la politique française de coopération, il convient de relever ici que 70

professeurs seulement enseignent actuellement le français au Zimbabwe à 6 000 élèves répartis dans 40 établissements.

En dépit des actions déjà entreprises dans le domaine culturel (formation de maîtres, traduction de livres ...), ces premières initiatives méritent assurément d'être amplifiées dans un pays qui perçoit le français comme la langue commune de près de la moitié du continent africain et le moyen d'expression d'une identité culturelle.

Il faut, dans cet esprit, souhaiter le renforcement des moyens de la coopération française au Zimbabwe qui ne bénéficie actuellement que du concours de 9 experts dans le domaine culturel et 17 dans le domaine scientifique et technique. Tel est précisément l'objet de l'accord signé le 17 mars 1986 dont il convient d'analyser les principales dispositions.

*

* *

TROISIEME PARTIE

L'ECONOMIE GENERALE DE L'ACCORD DU 17 MARS 1986 : UN TEXTE DE FACTURE CLASSIQUE.

L'accord de coopération culturelle et technique signé à Harare le 17 mars 1986 est un texte de facture classique qui ne comporte pas de différences sensibles avec les quelque soixante accords bilatéraux de même nature que la France a déjà signés avec la plupart de ses partenaires.

A - Objectifs et lignes directrices de l'accord de Harare.

Le développement des relations de coopération franco-zimbabwéenne rendait nécessaire de les inscrire dans un cadre conventionnel permettant en particulier de conférer un statut juridique à nos coopérants en poste au Zimbabwe.

L'article 1er du texte proposé définit de manière très générale l'objet de la coopération culturelle et technique visée, "dans les domaines de l'enseignement, de la formation des cadres administratifs et techniques, de la recherche et du développement". Il est par ailleurs indiqué que les modalités de cette coopération pourront être précisées par des protocoles particuliers auxquels l'accord du 17 mars 1986 servira de base.

Les dispositions principales du texte proposé sont doubles :

- il prévoit d'abord, comme il est d'usage dans de telles conventions bilatérales, la réunion périodique d'une commission mixte qui se réunira alternativement à Paris et à Harare afin (article 6) d'examiner le programme de coopération déjà en cours et de définir les lignes directrices pour les années suivantes qui seront soumises à l'approbation des deux gouvernements ;

- l'accord définit d'autre part le statut des coopérants français, notamment grâce à l'octroi par les autorités zimbabwéennes des permis d'entrée et de travail temporaires nécessaires à la bonne réalisation de leur mission (article 12). Afin de mettre en oeuvre cette coopération, le Gouvernement français "s'efforcera d'assurer" la mise à la disposition du Zimbabwe de formateurs, d'enseignants et d'experts (article 2).

Mais l'accord proposé précise également de manière détaillée les charges incombant à chacun des deux gouvernements.

B - Les charges incombant aux deux parties contractantes.

- Les principales prestations fournies par la France seront, en plus de la mise à disposition des personnels et matériels nécessaires, les suivantes :

- l'octroi de bourses d'études et de stages à des candidats sélectionnés par une commission mixte spéciale (article 2) ;

- l'envoi de documentation et de divers moyens d'information culturelle et technique (article 2) ;

- et la prise en charge d'une part des traitements des personnels français de coopération, d'autre part de leurs frais de voyage entre la France et le Zimbabwe ; l'article 7 de l'accord prévoit toutefois à cet égard la possibilité de la conclusion d'un accord de cofinancement pour des experts détachés auprès d'organismes zimbabwéens ; les termes d'un tel accord de cofinancement n'ont toutefois pas encore été arrêtés.

- S'agissant du gouvernement de Harare, les principales charges lui incombant sont les suivantes :

- faciliter l'entrée et la diffusion des matériels de diffusion servant de support à la coopération culturelle et technique (article 3) ;

- prendre en charge les prestations complémentaires nécessaires aux coopérants français mis à sa disposition, telles qu'indemnités diverses ou hébergement à l'hôtel (article 7) ;

- sur le plan fiscal, faire bénéficier les personnels français d'exemptions de l'impôt sur le revenu, des droits de douane sur leur mobilier et leurs effets personnels (articles 9 et 10) ;

- et autoriser les personnels français à transférer chaque mois en France un tiers de leur traitement brut ainsi que l'ensemble de leurs capitaux personnels introduits au Zimbabwe par voie bancaire à l'expiration de leur contrat de travail (article 11).

Enfin, les dispositions finales, classiques, précisent que l'accord franco-zimbabwéen pourra être dénoncé par chacune des deux parties avec un préavis de quatre-vingt dix jours (article 19).

*

* *

Les conclusions du rapporteur et de la commission.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 15 avril 1987, vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de l'accord de coopération culturelle et technique franco-zimbabwéen signé à Harare le 17 mars 1986.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'accord de coopération culturelle et technique entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Zimbabwe, signé à Harare le 17 mars 1986 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 442 (8^e législature).