



**HAL**  
open science

## Le nouveau découpage territorial en Afrique du Sud

Jean-Louis Guébourg, Claude Lagier

► **To cite this version:**

Jean-Louis Guébourg, Claude Lagier. Le nouveau découpage territorial en Afrique du Sud. Travaux & documents, 1999, Propos géographiques sur le Sud-Ouest de l'océan Indien, 11, pp.217–225. hal-02175044

**HAL Id: hal-02175044**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02175044>**

Submitted on 2 Sep 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Le nouveau découpage territorial en Afrique du Sud

---

JEAN-LOUIS GUÉBOURG  
PROFESSEUR DES UNIVERSITÉS  
UNIVERSITÉ DE LA RÉUNION  
CLAUDE LAGIER  
ATER GÉOGRAPHIE  
UNIVERSITÉ DE LA RÉUNION

En décembre 1996, la nouvelle constitution marquait la fin institutionnelle de l'apartheid, mis en place en 1948. Cela s'est-il traduit dans la vision spatiale des principaux élus et décideurs du pays ?

Aujourd'hui encore, dans chaque ville provinciale d'Afrique du Sud, l'on peut toujours observer, vue d'avion, l'opposition entre les taches bleues des piscines, les mosaïques vertes des pelouses, caractéristiques des villas des populations blanches, et les lotissements géométriques des *townships*.

Pourtant cet état de fait perdure jusqu'à nos jours. Il est clair que, pour la majorité des ressortissants sud-africains, doit s'imposer l'effacement spatial de l'apartheid à grande échelle, dans le paysage rural et urbain, comme celui qui, à plus petite échelle, oppose terres blanches et *bantoustans*.

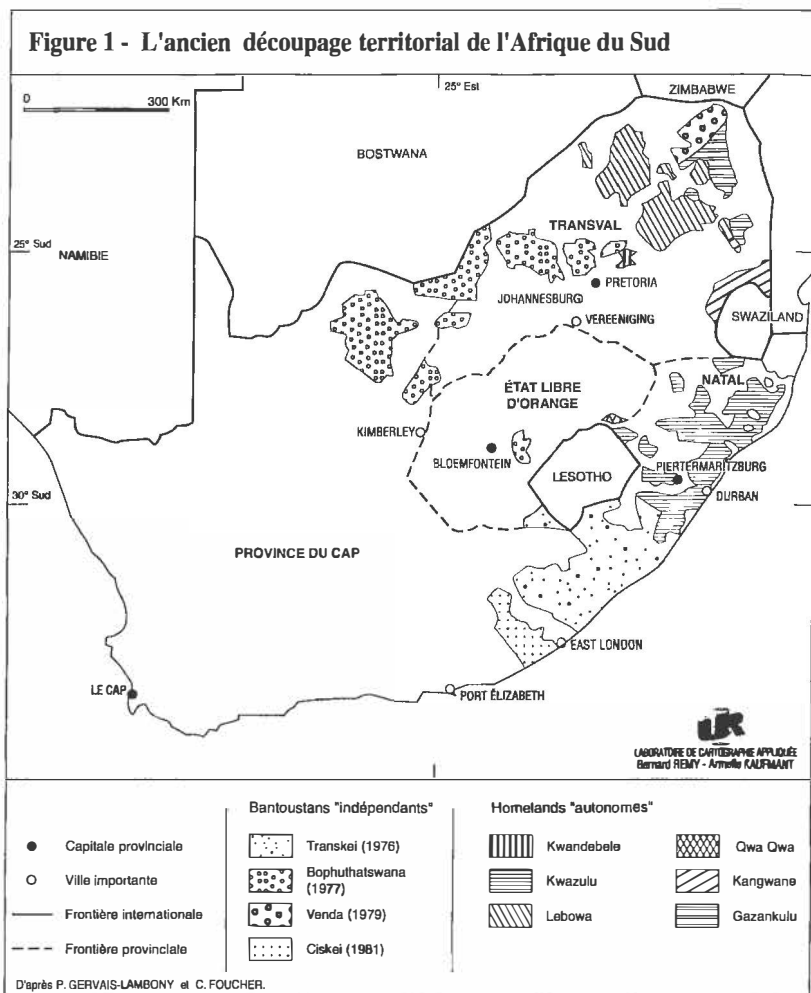
Par quel processus a-t-on pu aboutir aux neuf provinces actuelles, dont le découpage aurait été guidé par un souci d'équilibre social et économique ?

## LE DÉCOUPAGE TERRITORIAL AVANT 1994

Le but de cette politique de discrimination raciale fut, depuis le début du siècle, de regrouper les populations de couleur dans les *bantoustans*, fusions de plusieurs parcelles de territoires aux superficies variées<sup>1</sup>.

---

1. Sur les dix *bantoustans* non reconnus par l'ONU, quatre furent déclarés indépendants par le gouvernement de Pretoria : le Transkei en 1972, le



Entre 1913 et 1981, ces territoires furent le théâtre de déplacements forcés de populations et furent fermés par des frontières étanches. Malgré les efforts du gouvernement sud-africain en place, seules les indépendances du Lesotho et du Swaziland furent reconnues par l'Organisation des Nations unies. Clientélisme, sous-équipement, corruption, inflation du nombre de

Bophuthatswana en 1973, le Venda en 1979, le Ciskei en 1981. Les six autres, le Gazankulu, le Lebowa, le Qwaqwa, le KaNgwane, le KwaNdebele et le KwaZulu, n'obtinrent qu'un statut d'autonomie.

fonctionnaires et échec économique furent le lot de ces territoires, élargissant, ainsi, le fossé entre communautés blanches et noires.

Aussi, dès 1990, l'African National Congress (ANC)<sup>2</sup>, devenu parti légal, obtint l'approbation des différents partis pour réunir une commission de délimitations provinciales.

#### DES PROPOSITIONS DE DÉCOUPAGE HÂTIF

Cette commission de seize membres, représentatifs des différentes ethnies, était composée de deux géographes, de deux urbanistes, de deux architectes, de trois économistes, d'un groupe de sociologues, de juristes et d'enseignants. Elle avait des contacts permanents avec les autorités des grandes cités, comme Le Cap, Port Elizabeth, Durban, Johannesburg, ou avec les populations de territoires litigieux, comme l'Umzimkulu. Ses représentants n'eurent que six semaines, avant les élections présidentielles d'avril 1994, pour choisir une solution de découpage acceptable. Les propositions furent nombreuses et parfois même utopiques, comme la création de quatre unités régionales ou le découpage en cinquante provinces !

Selon l'obédience politique des décideurs sud-africains, la notion de région ne recouvrait pas le même concept. Lors des premiers travaux, trois prises de position furent successivement définies par les porte-parole des principaux partis. Pour l'African National Congress (ANC), il était prévu de supprimer les régions et de créer un Etat unitaire ; mais en définitive, il fut décidé de les maintenir au nombre de huit. Le Democratic Party (DP), le National Party (NP)<sup>3</sup>, à majorité blanche afrikaner, ainsi que l'Inkhata Freedom Party (IFP)<sup>4</sup> étaient partisans d'un Etat fédéral au pouvoir régional décentralisé fort. Enfin l'Afrikaner Volksfront et le Freedom Front, minoritaires, préféraient des Etats indépendants où les populations blanches et noires seraient séparées.

- 
2. L'ANC, créé en 1912, fut le moteur de la lutte contre l'apartheid. C'est le parti de Mandela, à dominante xhosa ; il a obtenu la majorité des voix aux élections d'avril 1994.
  3. Le DP est un parti libéral, dont l'électorat blanc, est anglophone. Le NP, au pouvoir de 1948 à 1994, a mis en place l'apartheid. Il conserve 20 % des votes et ses bastions se situent dans l'Etat libre d'Orange et dans Le Cap de l'Ouest.
  4. Une fédération d'Etats aurait permis, selon Magosuthu Buthelezi, chef de l'Inkhata Freedom Party, de sauvegarder la civilisation zoulou et, surtout, d'éviter les violences meurtrières entre les Zoulous et les Xhosas, partisans de l'ANC. Source : M.A. Perouse de Montclos, *Afrique Contemporaine*, 1996, t. IV.

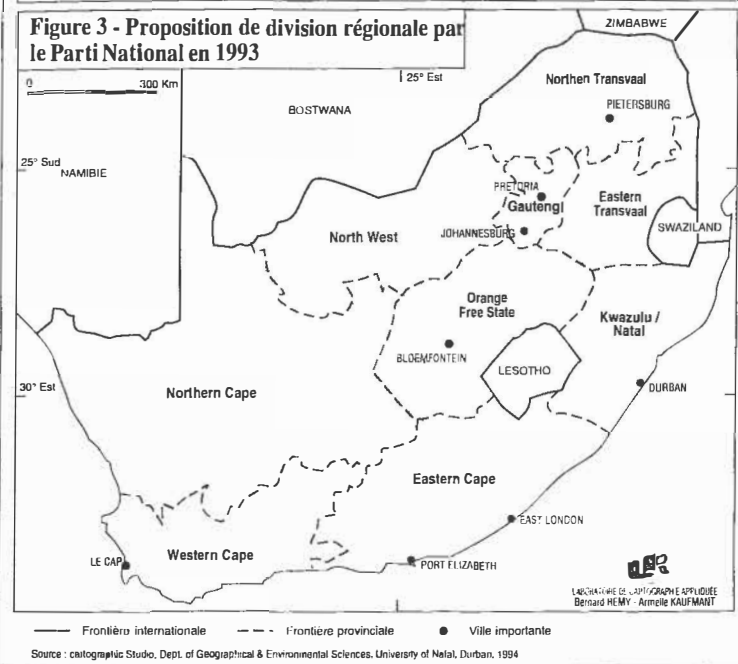
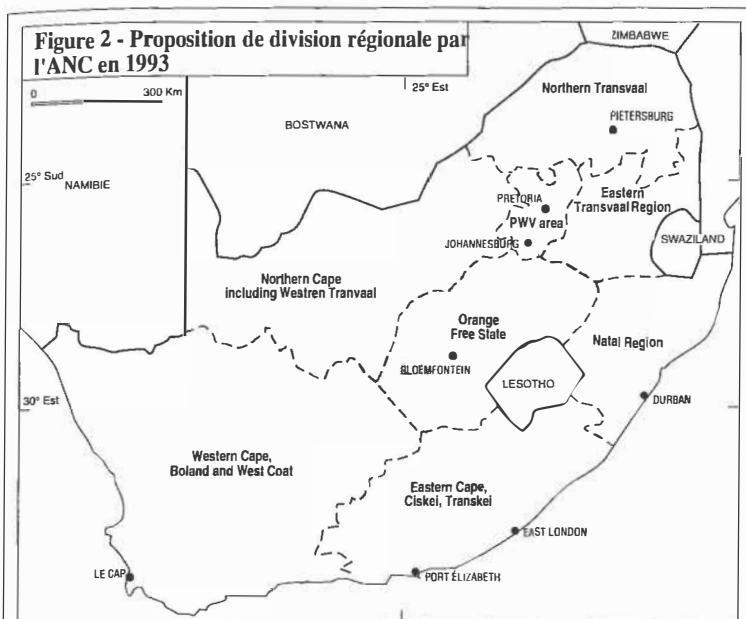
Les figures 2 et 3 expriment la volonté des deux partis les plus puissants ; l'ANC propose un découpage en huit provinces et le National Party en neuf. Si les régions du Gauteng (ex-PWV)<sup>5</sup>, du Transvaal et du Natal ont, dans ce cas, des frontières identiques, en revanche, les provinces afrikaners du Cap et de l'Etat libre d'Orange présentent des limites extrêmement diverses, selon la vision des partis conservateurs ou des partis de couleur.

En simplifiant, pour l'ANC, l'ex-province du Cap, qui intégrait tout l'Ouest du pays, devait être divisée en trois entités. La plus petite était Le Cap de l'Ouest, les plus grandes, les provinces du Cap du Nord et du Cap de l'Est, qui comprenait le Ciskei, le Transkei, les villes de Port Elizabeth et d'East London. En revanche, les territoires du Bophuthatswana étaient inclus et associés aux territoires septentrionaux de l'ex-province du Cap. Le National Party, quant à lui, voulait un Bophuthatswana réduit permettant à l'Etat libre d'Orange une meilleure relation avec l'Ouest du pays et la Namibie. Cette solution était, cependant, moins séduisante que le rapprochement avec Durban et son vaste avant-pays marin, principale idée du Parti, à la fin des années 1990, qui s'avéra impossible. En outre, le National Party souhaitait conserver ses bastions blancs électoraux autour du Cap et de Port Elizabeth et abandonnait la zone aride septentrionale de l'ex-province du Cap, sans armature urbaine, aux forces de l'opposition. Par ailleurs le Democratic Party et l'Inkhata Freedom Party optaient, également, pour neuf régions contre seulement six souhaitées par le South African Tswana (SAT).

Les grands propriétaires fonciers exercèrent des pressions lors des discussions, surtout lorsqu'il s'agit des marches frontalières. Chacun d'entre eux essayait d'obtenir des modifications de tracé, selon ses propres convictions, tout en anticipant la composition de la future majorité provinciale. Un second souci guida la commission : la fiabilité politique et économique des provinces. Ainsi que penser de la conurbation Pretoria-Johannesburg qui rassemble 40 % du PIB, alors que la province du Nord n'en exprime que 3 % ?

---

5. Pretoria-Witwatersrand-Vereniging : cette région stratégique du grand Johannesburg renferme, à elle seule, 80 % du potentiel industriel du pays. Après les élections nationales d'avril 1994, c'est un membre du South African Communist Party (SACP), Jabu Molchedi qui est devenu ministre de l'Économie et des Finances du gouvernement régional de la région de Pretoria-Johannesburg.



En définitive, 400 propositions émanant des partis et des syndicats furent analysées. Une solution de découpage, proche d'un modèle émis en 1982 par la banque de Développement, fut adoptée incluant viabilité économique, désirs des populations, équilibre supposé entre le pouvoir central et les provinces régionales.

#### SITUATION ACTUELLE ET PORTÉE POLITIQUE

Neuf espaces territoriaux ont repris la dénomination de province, privilège autrefois dévolu aux terres blanches. Cependant, ils ont des toponymes nouveaux, fondamentaux pour la reconnaissance, la représentation et l'enracinement des populations. Les élus du peuple, par l'article 124 de la constitution, ont approuvé, en juillet 1997, le nouveau découpage territorial provincial. Cet article prévoit des réajustements frontaliers à une majorité des deux tiers pour les élus nationaux avec, néanmoins, l'approbation du Conseil national, après référendum auprès des populations concernées.

Les figures 4 et 5 suscitent un certain nombre de remarques. La province Nord-Ouest est élargie et inclut la totalité du territoire du Bophuthatswana, des terres du Transvaal et de l'ex-province du Cap ; sa capitale est Mafikeng. Sous la pression de l'ANC<sup>6</sup>, la province du Cap, si vaste sous l'apartheid, perd la moitié de sa superficie et enregistre une réduction de sa population métisse. Or, une fraction des votes métis, vote défensif contestant la suprématie de l'ANC, allaient au National Party. L'ANC est certainement majoritaire dans la province du Cap de l'Est, qui regroupe Transkei, Ciskei, Port Elizabeth, le couloir d'East London et rassemble les fonctions de capitale provinciale à Bisho.

A l'opposé, dans le Mpumalanga, les changements proposés par la commission ont été favorablement accueillis. En termes démographiques, dans cette province, les populations de couleur rassemblent 85 % des habitants. Les votes corroborent cette représentation ; ainsi, aux dernières élections présidentielles, l'ANC a obtenu 81 % des votes contre 9 % pour le National Party et 6 % pour le Freedom Front.

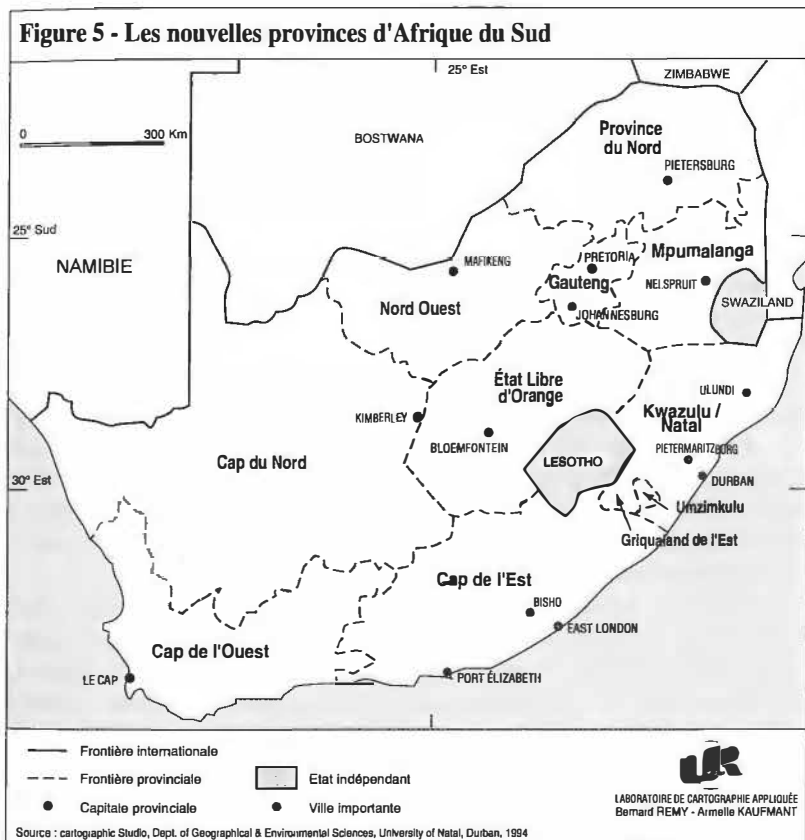
---

6. Dans la province du Cap, bastion du National Party, ce dernier obtenait, en moyenne, 53 % des votes contre 33 % à l'ANC.

FIGURE 4 – LES TOPONYMES DES PROVINCES D'AFRIQUE DU SUD

TOPONYMES DES PROVINCES ACTUELLES	DÉNOMINATIONS DES EX-BANTOUSTANS	DÉNOMINATION DES ANCIENNES PROVINCES (AVANT 1994)
Cap de l'Ouest		Province du Cap
Cap de l'Est	Ciskei et Transkei	Province du Cap
Cap du Nord-Ouest		Province du Cap
Etat libre d'Orange	Qwaqwo-Bophuthatswana	Etat libre d'Orange
Kwazulu-Natal	Kwazulu	Natal
Gauteng		PWV et Transvaal
Nord-Ouest	Bophuthatswana	Transvaal
Province du Nord	Lebowa, Gazankulu, Venda	Transvaal
Mpumalanga	KwaNdebele, KaNgwane	Transvaal

Figure 5 - Les nouvelles provinces d'Afrique du Sud





## LITIGES ET CRISES

Ce découpage n'entraîne-t-il pas de nouvelles divisions spatiales ? L'exemple du litige frontalier opposant la province du Cap de l'Est au Kwazulu-Natal est significatif. Sur la figure 5, les deux territoires l'Umzimkulu et le Mount Currie, appartenant au Griqualand de l'Est, relevaient de l'ancienne province du Cap jusqu'en 1976. A cette date, la création du Transkei posait un problème frontalier, car le secteur de Mount Currie était une zone agricole blanche, dont les ressortissants refusaient leur intégration au Transkei, ils furent donc rattachés à la province du Natal. Par ailleurs, l'Umzimkulu était une réserve africaine sous autorité tribale et la logique imposait son rattachement au Transkei, ce qui fut fait. Néanmoins cela créa une enclave dans la province du Natal. En 1994, il y avait deux possibilités, soit rattacher les deux contrées au Cap de l'Est, soit au Kwazulu-Natal.

Un facteur humain s'ajoute à cette anomalie spatiale. L'Umzimkulu est réceptif aux idées de l'ANC, puisqu'il est peuplé, en majorité, de Xhosas et les dirigeants de l'ANC désireraient le rattacher au Kwazulu-Natal pour contrebalancer le poids de l'IFP. Pourtant la population refuse ce choix du parti dominant et reste attachée à la province de l'Est, bien que toujours enclavée, physiquement, dans celle du Kwazulu-Natal.

Les découpages territoriaux mis en place depuis les élections de 1994 ont un double objectif : gommer les héritages de l'apartheid et forger, dans chaque province, une identité qui regroupe les terres blanches financièrement favorisées et les ex-bantoustans paupérisés.

Certes, à petite échelle, le découpage supprime, au moins juridiquement, les frontières fondées sur la ségrégation. Mais, à plus grande échelle, la majorité des partis ont œuvré pour aboutir à un découpage ethnique avantageux, leur permettant de conserver leurs acquis électoraux.

Depuis 1994, on observe des réactions diverses des populations blanches nanties. Les groupes les plus conservateurs réagissent fortement et émigrent en Australie, en Nouvelle Zélande et notamment à Auckland, où des quartiers entiers parlent afrikaans. Les autres se résignent à une réintégration légitime des populations de couleur dans les domaines de l'enseignement, de l'entreprise et de l'administration.

En fait, l'avenir des provinces va dépendre du rôle des nouvelles capitales administratives et surtout de l'intégration des

fonctionnaires noirs, de l'efficacité et de la pertinence de cet échelon fédéral face au gouvernement central.

