



HAL
open science

La citoyenneté dans la “ nouvelle Afrique du Sud ”

Claude Féral

► **To cite this version:**

Claude Féral. La citoyenneté dans la “ nouvelle Afrique du Sud ”. Alizés: Revue angliciste de La Réunion, 2001, Le citoyen dans “ l’empire du milieu ”. Perspectives comparatistes, NS, pp.155-172. hal-02350469

HAL Id: hal-02350469

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02350469>

Submitted on 6 Nov 2019

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.

La citoyenneté dans la « nouvelle Afrique du Sud »

Récisons pour commencer que nous faisons nôtre l'expression « nouvelle Afrique du Sud », qui désigne couramment, tant dans la bouche des responsables politiques, économiques ou sociaux que sous la plume des observateurs, commentateurs ou chercheurs, le pays issu des premières élections démocratiques multiraciales du 27 avril 1994, qui ont mis un terme à la période d'apartheid initiée par le gouvernement du Parti national en 1948.

Au moment de mettre par écrit la communication orale présentée lors du colloque, et pour tenir compte des discussions qui ont suivi les différentes interventions, il nous paraissait intéressant de revenir sur la notion même de « citoyenneté », qui en était le centre, mais, après avoir effectué une passionnante recherche, nous avons bien vite renoncé devant l'ampleur de la tâche de mise en forme qui, rendue difficile par la multiplicité des angles d'approche de ce concept, dépassait les limites d'une communication. Nous nous contenterons donc ici d'envisager trois des aspects de la notion de « citoyenneté » qui nous paraissent particulièrement susceptibles d'éclairer la « citoyenneté dans la nouvelle Afrique du Sud », sujet de notre communication.

Dictionnaires et encyclopédies commencent généralement par présenter la citoyenneté dans une perspective historique et rappellent que selon Aristote, étaient citoyens ceux qui, n'étant ni « étrangers résidents » ni esclaves, disposaient de la liberté politique et pouvaient accéder aux diverses fonctions - législative, judiciaire, exécutive - de l'Etat, chacun pouvant à tour de rôle commander et obéir. Nous avons là un premier élément qui va nous aider à appréhender la citoyenneté dans la « nouvelle Afrique du Sud ». Laissant de côté la délicate distinction entre « citoyenneté » et « nationalité », signalée mais non explicitée par

Emile Sicard (Sicard 940b), nous nous arrêterons sur la création des *homelands* ou *bantustans* qui, s'inspirant de la théorie des « foyers nationaux » faisait des Sud-Africains noirs d'origine bantoue des « étrangers résidents », donc des non-citoyens dans le pays, dès lors qu'ils étaient considérés comme citoyens d'un des dix bantoustans créés par le gouvernement.

Un autre aspect de la notion de citoyenneté a retenu notre attention : c'est sa relation avec l'identité nationale. Les théoriciens de la nation soulignent que la construction nationale passe par une récupération du passé, une reconstruction historique qui doit « passer du discontinu de l'événement au continu de la culture globale », qui est l'un des fondements de l'identité nationale (Sicard 940b). Dans la nouvelle Afrique du Sud, la citoyenneté se fonde sur une identité *nationale*, commune à tous les Sud-Africains, alors que, selon la théorie de l'apartheid, c'était l'identité *ethnique* qui déterminait l'appartenance à tel ou tel bantoustan.

L'histoire de la formation des nations d'Europe occidentale montre que sous l'Ancien Régime, l'unité de la nation s'accommodait des particularismes provinciaux. Ce dernier élément nous amènera à poser la question de la citoyenneté dans la nouvelle Afrique du Sud sous l'angle des pluralismes régionaux par rapport à l'unité nationale. En effet, si la nouvelle Afrique du Sud a clairement opté pour un système fédéral, la détermination des pouvoirs des neuf provinces par rapport au gouvernement central demeure à ce jour un problème crucial.

I- LES « NON CITOYENS » DU GRAND APARTHEID

Les bantoustans imaginés par les dirigeants du Parti national, notamment Hendrik Verwoerd, considéré comme l'architecte de l'apartheid ou développement séparé, premier ministre de 1958 à 1966, assassiné en plein Parlement, sont souvent comparés aux réserves indiennes des Etats-Unis. Comme ces dernières, ils n'étaient pas choisis par les principaux intéressés, qui y étaient le plus souvent envoyés à coup de déplacements forcés (*The South African Council of Churches*), et ils représentaient des parcelles réduites, couvrant en tout environ 13% de la superficie du pays, parcelles éparpillées dans le Nord et l'Est du pays, majoritairement pauvres et sans ressources - l'exception la plus fréquemment citée étant celle du Bophuthatswana, dont le sous-sol est riche en platine.

A partir de sa victoire aux élections de 1948, le Parti national entendait asseoir la domination blanche sur des structures juridiques, économiques et politiques fondées sur la discrimination raciale. La création des bantoustans visait à

permettre au pouvoir blanc de se débarrasser des revendications politiques émanant des populations noires à faible potentiel de développement, tout en continuant à disposer d'une main d'œuvre à bon marché (Graeff 13).

Se fondant sur des critères discutables de première occupation et affirmant que ces entités correspondaient « très exactement aux territoires traditionnels de peuples tout aussi distincts entre eux que ceux de la CEE » (*Perspectives sud-africaines* 9/84 1), le gouvernement décidait que tous les habitants noirs du pays - il est impossible ici d'utiliser le terme « citoyens », puisqu'ils n'avaient quasiment aucun droit - appartenaient à l'un ou l'autre des dix bantoustans, dénommés Bophuthatswana, Ciskei, Transkei, Venda, Lebowa, Gazankulu, Kangwane, Kwandebele, Kwazulu et Qwaqwa.

La mise en place du grand apartheid devait se faire en plusieurs étapes :

- en 1951, l'autonomie interne était accordée à ces territoires, gouvernés par des chefs africains ou, pour reprendre les termes mêmes du discours officiel, le *Black Authorities Act* de 1951 « reconnaissait les structures politiques et administratives des Noirs selon lesquelles le pouvoir territorial reposait sur des autorités tribales et régionales » (*Perspectives sud-africaines* 7/84 1). Les chercheurs ont mis en évidence depuis longtemps le caractère fallacieux de ces affirmations et montré d'une part que des preuves historiques et archéologiques attestent que des Noirs étaient établis depuis longtemps dans des zones déclarées « zones blanches » par le Parti national (Rogers 5), d'autre part que c'est pour les besoins économiques des Blancs (« *for the requirements of the white economy* ») que la politique du grand apartheid a été conçue (Rogers 6). Chaque Noir était contraint de devenir citoyen de l'un des dix bantoustans mais autorisé à conserver dans un premier temps la « citoyenneté » sud-africaine. On doit se demander ici ce que recouvrait réellement cette dernière expression : en effet, privés de droit de vote, sauf au Cap, et de représentation au niveau national depuis l'établissement de l'Union sud-africaine en 1910, les Noirs étaient encore exclus du

Parlement tricaméral inauguré en 1983 qui associait les Métis et les Indiens à la direction des affaires du pays. Il est utile de rappeler les chiffres donnés en 1984 par les estimations officielles du Service sud-africain des Statistiques (*Perspectives sud-africaines* 6/85 7) ; « la population totale était de 26,749 millions se décomposant comme suit : Blancs : 4,807 M ; Métis : 2,817 M ; Indiens : 887 000 ; Noirs : 18 238 M ».

Ces chiffres montrent que, en 1984, les Noirs qui étaient exclus du Parlement tricaméral représentaient 68,18% de la population. Que recouvrait donc pour eux la notion de « citoyenneté » sud-africaine qu'ils étaient autorisés dans un premier temps à conserver tout en devenant d'office citoyens d'un bantoustan ? Une lecture attentive du numéro 6/85 de *Perspectives sud-africaines* entièrement consacré à l'« Historique du développement constitutionnel des Noirs » ne permet pas de le comprendre. Certes, le texte souligne que le « développement constitutionnel des Noirs, l'exercice de leurs droits politiques, ont été et demeurent la préoccupation constante des gouvernements successifs de ce pays » et que c'est à partir de 1910, date de la création de l'Union sud-africaine « qu'est entamé un véritable processus d'évolution politique et de développement socio-économique ». Certes il est question, après le *Natives' Land Act* de 1913 qui « définit des zones permanentes et inaliénables de résidence pour les Noirs et les Blancs », des projets de loi qui, pendant une douzaine d'années, « furent présentés au Parlement en vue d'accroître les territoires réservés aux Noirs, de leur donner les moyens de se gouverner eux-mêmes et de développer économiquement ces terres ». Il est rappelé également qu'en 1936, deux lois, le *Native Representative Act* et le *Native Trust and Constitutional Act* furent votées, « aux termes desquelles le processus de restructuration des terres était accéléré ». Cette dernière phrase vaut que l'on s'y arrête, car ce qui est présenté comme une accélération du « processus de restructuration des terres », correspond en fait à une reconsidération en 1936 du *Natives' Land Act* de 1913 qui interdisait aux Noirs d'acquérir des terres ailleurs que dans des zones séparées qui leur étaient réservées (« *separate designated areas* »), lesquelles représentaient environ 7,5 % du pays, dans le but d'amener ce pourcentage à un total de 13% (*Weekly Mail & Guardian* 312). Le chercheur qui se penche sur le discours officiel du gouvernement du Parti national, en comparant les pourcentages de 13% de la terre pour 68,18% de

la population est amené à prendre un recul critique et tenté de qualifier ce discours de « propagande » destinée à cacher au monde extérieur les réalités de la discrimination raciale organisée dans le cadre du grand apartheid.

- en 1959, le *Black self-government Act* qui, selon les termes du discours officiel, établissait « les fondements de l'autonomie puis progressivement de l'indépendance totale » des bantoustans (*Perspectives sud-africaines* 7/84 1) constituait la deuxième étape de la mise en œuvre du grand apartheid. Elle donnait en fait aux territoires des *homelands* une autonomie dont il faut expliciter les deux aspects :

* par rapport au reste de l'Afrique du Sud : logiquement, pour pouvoir se rendre en Afrique du Sud, les citoyens des bantoustans devaient désormais être en possession d'un passeport. Ceci ne constituait en réalité qu'un renforcement de la politique appliquée dès 1952 après l'adoption de la *pass law*, « loi sur les permis intérieurs interdisant aux Noirs de séjourner plus de trois jours en zone urbaine sans autorisation spéciale » (Graeff 15). Ce statut des Noirs autorisés à travailler en Afrique du Sud peut être rapproché de celui des « étrangers résidents », non citoyens dans la terminologie d'Aristote évoquée en introduction. Il éclaire certains des buts de la politique du grand apartheid, seul moyen selon Verwoerd de pérenniser la domination blanche en Afrique du Sud :

(a) empêcher les Noirs de s'installer dans les villes sud-africaines avec leurs familles, le « *pass* » n'étant accordé nominativement qu'au seul travailleur à l'exclusion des membres de sa famille. Toute immigration massive vers les grands centres industriels urbains entraîne, on le sait, toutes sortes de problèmes sociaux, ceux notamment liés à l'insuffisance des logements, à la santé et à la sécurité publiques, auxquels l'on peut estimer que le gouvernement du Parti national préférait ne pas être confronté.

(b) priver les travailleurs noirs, main d'œuvre immigrée en situation de faiblesse face aux patrons de l'industrie, de possibilités de revendiquer des droits civiques ou syndicaux en Afrique du Sud où ils n'étaient plus que

des étrangers. Ceci revenait à garantir à l'industrie sud-africaine un flot intarissable de main d'œuvre docile en provenance des bantoustans.

- (c) renforcer l'économie de l'Afrique du Sud, devenue « centre vital » de ces économies périphériques presque totalement dépendantes (Féral 110).

* par rapport au monde extérieur, tout d'abord la communauté internationale accepterait mieux que les Noirs, désormais étrangers en Afrique du Sud, y soient privés du droit de vote. Mais surtout, en principe, chacun des bantoustans était censé mener sa propre politique étrangère, en tout cas établir des relations diplomatiques avec les pays du reste du monde. Le numéro 7/84 de *Perspectives sud-africaines* consacré au « développement constitutionnel des Noirs en Afrique du Sud » commentait en ces termes les conséquences du *Black self-government Act* de 1959 :

C'est ainsi que le Transkei, qui regroupe la majeure partie des Xhosas, devenait autonome en 1963 et accédait à l'indépendance en 1976. Depuis, trois autres Etats sont également devenus indépendants : le Bophuthatswana, le Venda et le Ciskei pendant que les six autres, le Gazankulu, le Kangwane, le Kwandebele, le Kwazulu, le Lebowa et le Qwaqwa ont atteint le stade de l'autonomie (1).

En effet, le Bophuthatswana avait accédé à l'indépendance en 1977, le Venda en 1979 et le Ciskei en 1981. Mais d'emblée, les adversaires de la politique du grand apartheid, en Afrique du Sud et à l'étranger, avaient dénoncé cette fausse indépendance octroyée et découragé les investissements dans ces nouveaux états qui, dès lors, n'avaient aucune chance d'accéder à une véritable indépendance économique, nécessaire à l'exercice d'une réelle indépendance politique (Féral 111). De plus, la communauté internationale, pour exprimer son désaccord et faire pression sur le gouvernement de Prétoria, refusait la reconnaissance diplomatique aux bantoustans. Les six bantoustans seulement « autonomes » n'accédèrent jamais à l'indépendance ; Buthelezi la refusa pour la Kwazulu, rejetant la notion même de bantoustan.

Dès le début des années 1980, le gouvernement reconnaissait que les bantoustans n'étaient pas économiquement viables mais craignait d'abandonner « la théorie selon laquelle les Noirs en Afrique du Sud ne sont pas des Sud-Africains mais des

Zulus ou des Tswanas ou des Transkéiens » de peur de perdre aussitôt « toute justification pour empêcher les onze millions de Noirs vivant en zones blanches - près de neuf millions vivent alors dans les bantoustans - d'avoir des droits politiques » (Féral 113). En janvier 1985, dans son discours d'ouverture du Parlement tricaméral, le Président Botha annonçait « dans le cadre d'une participation de toutes les populations à la prise de décisions liées à leurs intérêts », l'examen approfondi de l'« octroi de la pleine propriété et la redéfinition de la citoyenneté » (*Perspectives sud-africaines* 6/85 5). Dans une déclaration devant le Parlement d'avril 1985, il faisait marche arrière : « le gouvernement ne considère pas la perte de la citoyenneté comme une conséquence inévitable de l'accès à l'indépendance d'un Etat autonome. D'autres tractations doivent avoir lieu » (*Perspectives sud-africaines* 4/85 9). Le statut d'« étranger résident » selon la terminologie d'Aristote ou de « non-citoyen » selon notre analyse se révélait donc insatisfaisant pour ceux-là mêmes qui l'avaient conçu. En 1986, le gouvernement renonçait aux déplacements forcés (« *forced removals* ») qui, entre 1960 et 1982, au prix de beaucoup de souffrance, avaient touché trois millions et demi de Noirs habitant les villes et contraints de « retourner » dans « leurs » bantoustans (*The South African Council of Churches*). En 1989, le Transkei demandait à être réintégré à l'Afrique du Sud, ce qui revenait à confirmer l'échec de la théorie du grand apartheid.

II- LES CITOYENS DE LA NOUVELLE AFRIQUE DU SUD

Au début des années 1990, les bantoustans indépendants ou autonomes apparaissaient comme de sérieux obstacles à la suppression de l'apartheid, préalable à la préparation des premières élections démocratiques multiraciales de l'Afrique du Sud (Hawthorne). Les négociateurs chargés d'élaborer le texte de la constitution intérimaire pour la nouvelle Afrique du Sud annonçaient pourtant en novembre 1993 que les bantoustans allaient être supprimés, « rayés de la carte » (« *scraped* ») (Whitfield). Il s'agissait d'abolir toutes les lois accordant l'indépendance aux états appelés dans le pays « TBVC » (Transkei, Bophuthatswana, Venda et Ciskei) et l'autonomie aux six autres bantoustans (Mamaila). Les dix bantoustans étaient donc réintégré à l'Afrique du Sud, leurs citoyens retrouvaient la citoyenneté sud-africaine avec les nouveaux droits et devoirs y afférant.

On est à la fois saisi par la fermeté de cet élan unitaire et perplexe sur la possibilité effective de rayer d'un trait de plume les conséquences de tant d'années d'efforts de division. On conçoit aisément les difficultés de construire une identité *nationale* pour l'Afrique du Sud issue des élections d'avril 1994, dans laquelle tous les Sud-Africains sont citoyens à part entière, à partir d'un pays éclaté en quatre provinces et dix bantoustans, où une place prédominante avait été accordée aux identités *ethniques*.

Une fois analysés les éléments de la nouvelle identité, on s'interrogera sur la définition des nouvelles régions du pays (appelées « provinces » dans les publications de l'Ambassade d'Afrique du Sud en France), et sur le système fédéral en train de se mettre en place et qui semble osciller aujourd'hui encore entre un pouvoir central fort et une autonomie renforcée laissée aux neuf gouvernements provinciaux.

Dans les projets de « développement séparé » du gouvernement du Parti national, le mot « ethnies » revenait constamment. C'est ainsi que le *Natives' Land Act* de 1913 était présenté comme destiné à « établir un partage équitable des terres en se fondant sur l'implantation déjà existante des différentes ethnies » (*Perspectives sud-africaines* 6/85 2). Nous avons fait plus haut un commentaire critique de la notion de « partage équitable » et nous ne nous intéressons ici qu'à la notion d'« ethnie ». L'identité ethnique est évoquée dans la même publication, à propos des lois de 1936, déjà présentées :

L'objectif essentiel de cette politique était donc de concilier les besoins et les intérêts de tous en respectant l'identité particulière de chacun. L'idée de base était que les territoires noirs pouvaient être développés et constituer des « patries » à part entière dans des régions où les populations noires s'étaient installées historiquement et traditionnellement.

Plus loin est réaffirmée la volonté « de prendre en compte les aspirations de tous » et de

faire coexister des peuples aussi distincts les uns des autres que sont les communautés blanches, métisses, indiennes et noires (9 ethnies principales), qui ont chacune une identité culturelle, linguistique et politique.

Les ethnies étaient ainsi réparties :

Xhosas : 2, 604 M ; Zoulous : 6, 373 M ;
Swazis : 959 000 ; Sothos du Nord : 2, 632 M ;
Ndebeles du Nord : 298 000 ;
Ndebeles du Sud : 440 000 ; Tswanas : 1, 522 M ;
Sothos du Sud : 1, 949 M ; Shangaans : 1, 125 M ;
Vendas : 215 000 ; divers : 121 000.

S'il est impossible dans le cadre de cet article de procéder à une analyse critique de cette répartition nous devons néanmoins signaler que des chercheurs comme Jeffrey Peires, activiste membre de l'ANC et chercheur spécialiste de l'histoire des populations parlant la langue Xhosa ont critiqué les tentatives du gouvernement qui, disaient-ils, visaient à créer un tribalisme dans les bantoustans, parlant de « pseudo-ethnicité » à propos de cette identité imposée d'en-haut.

Nombreuses également, sont les recherches qui ont montré comment, cependant, la politique des bantoustans a amené les Noirs sud-africains, souvent bien malgré eux, à devenir particulièrement conscients de leur identité ethnique, puisque celle-ci déterminait leur appartenance à tel ou tel bantoustan. L'identité ethnique, attisée ou ravivée pourrait-on dire par le pouvoir central, a souvent été cause de conflits entre bantoustans, mis objectivement en situation de concurrence face au gouvernement de Prétoria qui distribuait les subventions, affaiblissant la solidarité entre Africains, d'où l'expression « diviser pour régner » (Rogers). Au fur et à mesure que la création puis l'indépendance ou autonomie des bantoustans faisait proliférer les identifications par groupes ethniques séparés, des tensions apparaissaient aussi à l'intérieur d'un village ou d'une communauté urbaine lorsque s'y trouvaient des gens affectés à un autre bantoustan et victimes alors de discrimination fondée sur leur identité ethnique. Dans les années 1980, on pouvait lire dans les journaux sud-africains des articles décrivant les problèmes rencontrés dans les différents bantoustans par ceux qui y vivaient alors qu'ils n'en faisaient pas officiellement partie. L'identité ethnique ayant donc souvent été source de divisions et de conflits, on comprend pourquoi la nouvelle identité nationale se veut basée sur la réconciliation.

Pour permettre l'avènement de la nouvelle Afrique du Sud, Frederik De Klerk et Nelson Mandela étaient tous deux déterminés à « restaurer la paix civile dans l'unité de la nation et à fonder la démocratie sur des valeurs semblables en dépit de leurs divergences » (Graeff 18). Nous trouvons chez cet auteur une

analyse qui nous paraît particulièrement claire et bien documentée de la situation. Christian Graeff parle des « défis » que doit relever le pays : « définition de valeurs identitaires », « cohésion nationale » (20). « Tant est grande la diversité sud-africaine », écrit-il, « qu'elle confine objectivement à l'hétérogénéité » - et d'évoquer « l'accumulation et l'imbrication (peut-être unique dans l'histoire humaine) des problèmes de coexistence entre ethnies et cultures » (21). Il reconnaît pourtant le consensus qui

réunit à la base les Sud-Africains quelles que soient la couleur de leur peau et leur couleur politique. Ce consensus résulte de leur communion dans un patriotisme fervent et une même foi religieuse. Qu'il soit Blanc ou Noir ou Métis ou Indien, un Sud-Africain se sent et se veut d'abord *Africain*. Ce sentiment est vivace, enraciné, généralisé (22-23).

Nous partageons sa perception du rôle primordial joué par la religion dans le pays, où coexisteraient « quelques 850 églises distinctes », dont l'influence « s'exerce de plus en plus dans le sens de la tolérance et du respect mutuel des groupes humains » et où « les valeurs religieuses sont non seulement partagées mais vécues au quotidien par le plus grand nombre » (23).

Une brève évocation du discours inaugural du Président Mandela le 10 mai 1994 corrobore cette analyse (Mandela). Il y rappelle les divisions du passé, « catastrophe inouïe pour l'humanité » (« *an extraordinary human disaster* »)¹, les déchirements (« *we saw our country tear itself apart* ») causés par « l'idéologie raciste et la pratique de l'oppression fondée sur la race » (« *ideology and practice of racism and racial oppression* »). Mandela souligne l'attachement de tous les Sud-Africains à la terre sud-africaine, « *homeland* » commune à tous et avec laquelle ils ne font qu'un (« *spiritual and physical oneness we all share with this common homeland* ») ; l'emploi du mot « *homeland* » revêt ici une force rhétorique singulière. Puis Mandela promet de se consacrer à la construction d'une société dans laquelle « tous les Sud-Africains, blancs et noirs, pourront marcher la tête haute, sans aucune crainte, sûrs de leur droit inaliénable à la dignité humaine - nation arc-en-ciel en paix avec elle-même et avec le monde » (« *we shall build the society in which all South Africans, both black and white, will be able to walk tall, without any fear in their*

¹ C'est nous qui traduisons.

hearts, assured of their inalienable right to human dignity – a rainbow nation at peace with itself and the world »). Il exprime sa fierté d'être « le premier Président d'une Afrique du Sud unie, démocratique, qui refuse les préjudices liés à la race et au sexe » (« *the first President of a united, democratic, non-racial and non-sexist South Africa* ») et appelle ses concitoyens « à œuvrer ensemble comme un peuple uni à la réconciliation nationale, à la construction d'une nation... » (« *act together as a united people, for national reconciliation, for nation building...* »). Les mots et expressions « *oneness* », « *common homeland* », « *all South Africans* », « *united* », « *a united people* », « *national reconciliation* », « *nation building* » articulent ce discours autour de la notion d'unité nationale construite à partir même des divisions et déchirements du passé. Seule une réelle foi religieuse, selon nous, peut donner pareille transcendance aux défis ainsi énoncés ; le vocabulaire religieux est omniprésent dans un discours qui a tous les accents d'un sermon dans lequel Mandela fait appel à « la foi des hommes en la justice » (« *humanity's belief in justice* »), à « la noblesse de l'âme humaine » (« *the nobility of the human soul* ») et prêche la réconciliation : « *The time for the healing of the wounds has come. The moment to bridge the chasms that divide us has come* » (« L'heure est venue de soigner les blessures. Il est temps de jeter des ponts sur les gouffres qui nous séparent »).

L'on peut se demander si « l'hétérogénéité culturelle et sociale sud-africaine » dépasse « le seuil en-deçà duquel reste possible une solution de type américain ? » (Graeff 24) ; le recours au pardon, à la réconciliation appelle en tout cas, en termes de construction politique, une confédération ou une fédération, *e pluribus unum*,

où le sentiment d'appartenance à une même nation à travers la pluralité étatique et la reconnaissance d'une identité multi-culturelle garantirait et sauvegarderait la perpétuation des héritages ethniques comme des patrimoines privés (Graeff 24).

Le tracé des frontières des neuf régions s'est révélé délicat ; l'équilibrage entre pouvoirs régionaux et pouvoirs locaux signalé par Christian Graeff en juin 1995 comme « non encore légalement déterminé » (Graeff 25) d'une part et le partage de pouvoirs entre gouvernement central et régions d'autre part illustrent les tensions entre la volonté unitaire proclamée avec force et conviction depuis 1994 et les divisions issues du passé.

La difficulté du tracé de neuf régions dans un pays précédemment divisé en quatre provinces (province du Cap, Orange Free State, Transvaal, Natal) et dix bantoustans est ainsi argumentée dans l'article publié dans le *Race Relations News* de novembre 1993 : au vu des propositions de découpage du pays en neuf régions, l'auteur, Leon Louw, regrette qu'elles aient peu ou pas de signification historique ou culturelle (« *little or no historic or cultural significance* ») pour la majorité des Sud-Africains qui ne peuvent pas s'identifier avec leur région et ne savent pas dans quelle région ils vivent ou travaillent. Il critique toutes les frontières autres que celles qui suivent les tracés des régions déterminées par l'histoire (« *historic regions* ») et qui sont au nombre de vingt-trois. Des *referenda* devraient être organisés, selon lui, dans chacune de ces dernières pour que les habitants eux-mêmes puissent décider si leur « district » ou leur région doit devenir une région à part entière ou se fondre dans une région plus grande. Il désapprouve le nombre trop restreint de régions pour un pays aussi étendu que l'Afrique du Sud, d'autant que cela va à l'encontre des tendances, qui prévalent dans d'autres pays, à préférer des entités plus petites et plus nombreuses. Il estime que la notion de « viabilité » retenue comme critère est erronée, car nul pays au monde n'est auto-suffisant et il est évident que les régions devront s'entraider. Prenant l'exemple des Etats-Unis à leur origine, il dit que la majorité des treize états auraient été considérés comme « non-viables », car dépourvus de routes ou de toute autre infrastructure. Il évoque également le cas de certains cantons suisses, de certaines provinces du Canada ou états d'Australie. Il souligne enfin que le fait d'amalgamer des zones pauvres avec des régions dites « viables » risque de les appauvrir davantage encore car cela créera une fausse impression de richesse de la région, effaçant ainsi les besoins des zones plus faibles et enlevant à leurs habitants toute force dans les discussions avec le gouvernement central.

Ces réflexions critiques nous permettent d'examiner avec beaucoup de prudence la perception de la citoyenneté dans la nouvelle Afrique du Sud, où le rattachement à une région, dans un système fédéral de type américain, entraîne une double citoyenneté : de même que tout Américain est simultanément citoyen de l'Arizona ou de la Californie *et* citoyen américain, de même logiquement tout Sud-Africain est désormais citoyen du Northern Cape ou du Mpumalanga *et* citoyen sud-africain ; c'est

un changement de situation extrêmement complexe, sans doute très difficile à comprendre par une population en grande partie analphabète - le *South Africa Yearbook* de l'année 1996 donne un taux d'analphabétisme voisin de 40%. On comprend pourquoi, avant les élections d'avril 1994, les responsables du changement ont consacré beaucoup de temps et de moyens à l'éducation civique des citoyens de la nouvelle Afrique du Sud.

Si, malgré les critiques dont il fait encore l'objet, l'on considère comme définitif le tracé des régions, il faut bien admettre que le « débat sur la régionalisation » et sur le « degré d'autonomie politique, administrative et financière » accordé aux neuf régions est aujourd'hui loin d'être clos (v. Graeff 27 et « *Provincial powers remain the stumbling block* »). Dans le *Bulletin d'Afrique du Sud* n° 223 du 7 février 1996, M. John Kane-Bermen, Directeur de l'Institut sud-africain des Relations raciales (SAIRR) admet que l'accord conclu en 1994 par l'ANC et le Parti de la liberté Inkatha (IFP), selon lequel leurs « divergences sur le fédéralisme » seraient soumises « à une médiation internationale » ne sera sans doute pas honoré mais, optimiste, estime à propos de la région du KwaZulu-Natal, qu'« un équilibre, certes agité mais globalement stable, devrait prévaloir dans la province de sorte qu'aucun parti ne saura triompher durablement de l'autre ». La tâche du chercheur relève ici de la prospective et l'on peut au mieux se demander s'il s'agit de propagande destinée à rassurer les investisseurs potentiels ou de vœux pieux pour l'avenir du pays.

La nouvelle « Constitution définitive » adoptée par le Parlement sud-africain le 8 mai 1996 et qui entrera progressivement en vigueur d'ici les élections générales de 1999 a introduit le principe de « gouvernement coopératif » en ce qui concerne le nouvel équilibre des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et les gouvernements des neuf régions (*Bulletin d'Afrique du Sud* n°230 du 15 mai 1996 1). Ce principe de « gouvernement coopératif » implique que les trois niveaux de gouvernement (local, régional et national) « doivent harmonieusement coopérer entre eux ». Ceci demeure une explication bien vague qui devra être vérifiée avec le temps. Le Sénat de la Constitution intérimaire « laisse la place à un Conseil national des provinces qui comprend, pour chaque province, quatre "délégués spéciaux" et six "délégués permanents" » (*ibid.*). Mais le *Bulletin d'Afrique du Sud* n°237 du 18 septembre 1996 revenait sur les « questions

épineuses » portant notamment sur les pouvoirs des provinces, « sujettes à d'intenses pourparlers et compromis politiques » car la Cour constitutionnelle venait d'invalider le 6 septembre certains paragraphes de la Constitution « définitive » relatifs aux pouvoirs des provinces, estimés « substantiellement moindres et inférieurs » à ceux dont elles jouissaient précédemment (p. 1). Il est écrit sans ambiguïté :

Lorsque le Kwazulu-Natal a tenté d'élaborer sa propre constitution, il a ainsi reçu une fin de non-recevoir auprès de la Cour qui a fermement condamné cette tentative en la qualifiant de moyen d'usurper un certain nombre de pouvoirs (*ibid.*).

Sans doute n'est-il pas encore évident d'être à la fois citoyen d'une province comme le Kwazulu-Natal et citoyen sud-africain.

On citera pour finir l'éditorial du *Bulletin d'Afrique du Sud* n°249 du 30 avril 1997, extrait du quotidien *Business Day* du 15 avril 1997, signé par Hennie Bester, chef du Parti démocrate dans le Western Cape. Là encore, on ne peut s'empêcher de se demander si les propos optimistes sont destinés à conjurer un avenir qui ne laisse pas d'inquiéter ou à rassurer à tout prix les investisseurs français en Afrique du Sud ; car si les facteurs de division du pays (certains commentateurs n'hésitent pas à parler d'« éclatement ») sont bien mentionnés dans l'article, qui traite de l'élaboration en cours des constitutions provinciales, ils sont utilisés au service d'une rhétorique qui veut souligner l'unité :

L'histoire récente de l'Afrique du Sud a effectivement prouvé qu'en dépit des profondes divisions, animosités et méfiances qui nous séparaient, toutes les étapes menant à l'élaboration de la Constitution définitive ont été autant de ferments d'unité pour notre nation (p. 1).

Le reste de l'article est consacré à la constitution de la province du Western Cape, déjà « adoptée à l'unanimité par l'assemblée provinciale » et « fruit des nombreuses consultations politiques et débats animés qui se sont tenus pendant plusieurs mois dans la province » (*ibid.*). Une fois encore, l'auteur s'applique à mettre en avant le résultat acquis « à l'unanimité », sans toutefois cacher les difficultés et lenteurs du processus démocratique (« nombreuses consultations », « débats animés », « plusieurs mois »). A ce point, le chercheur manque de recul et doit au moins laisser aux événements le temps de suivre leur cours ; cependant, l'article 143 de la Constitution nationale qui

permet aux constitutions provinciales d'envisager « le couronnement, le rôle, le pouvoir et le statut d'un monarque traditionnel » ne peut qu'inquiéter, au vu des ambitions de Buthelezi dans le KwaZulu-Natal ou des extrémistes afrikaners qui réclament une province pour eux seuls.

Au terme de cette analyse critique de la « citoyenneté dans la nouvelle Afrique du Sud », et pour revenir sur les trois aspects de la notion même de citoyenneté qui ont retenu notre attention en introduction, il apparaît clairement qu'il n'y a plus aujourd'hui de Sud-Africains étrangers résidents, « non-citoyens » dans leur propre pays. La participation massive aux élections d'avril 1994 témoignait de la dignité retrouvée par tous. Mais la liberté politique du citoyen ne peut aller sans l'indépendance économique et la nouvelle Afrique du Sud, dans un contexte économique difficile, se hâte de donner aux masses pauvres longtemps délaissées enseignement, soins et logements.

La construction nationale à partir des identités ethniques est en cours, le passé est à récupérer, l'histoire à réécrire. Pour ce faire, va-t-on effacer la longue période des bantoustans ? « l'autre » va-t-il disparaître dans l'état unificateur ? L'action de la Commission Vérité et Réconciliation s'est inscrite au contraire dans une volonté de dire, de consigner par écrit, pour que le pays tout entier se les approprie, les moments les plus douloureux de ce passé commun.

La suppression des bantoustans, la définition des régions correspondent à une récupération de l'espace, autre condition nécessaire à la formation d'une identité nationale. Mais il faut en même temps redistribuer les terres, tâche très ardue. Par ailleurs, si elle s'est dotée d'une organisation fédérale, l'Afrique du Sud semble avoir compris le fédéralisme comme processus dynamique, permettant la révision périodique de son modèle ou schéma ; là où les nouvelles régions coïncident avec des enclaves ethniques, un délicat équilibre est à trouver entre pouvoirs du gouvernement central et pouvoirs des régions, car trop de pouvoir donné à ces dernières risquerait d'amener à l'éclatement de l'unité du pays.

Sans recul sur un pays en devenir, le chercheur ne peut que souligner enfin l'importance d'une transcendance dans le processus en cours et constater que le partage de convictions

supérieures, d'un idéal de paix, de réconciliation et de progrès peut donner au terme « citoyenneté » dans la nouvelle Afrique du Sud toute son acception.

Claude FÉRAL²



BIBLIOGRAPHIE

Ambassade d'Afrique du Sud en France. *Perspectives sud-africaines* (Paris: Section des Affaires Culturelles et de Presse)

* n° 2/83 du 16 novembre 1983

* n° 7/84 du 5 octobre 1984

* n° 9/84 du 22 octobre 1984

* n° 4/85 du 29 avril 1985

* n° 6/85 du 15 août 1985

* n° 8/85 du 3 octobre 1985

Ambassade d'Afrique du Sud en France. *Bulletin d'Afrique du Sud*, bimensuel depuis février 1987 (Paris: Service de Presse de l'Ambassade d'Afrique du Sud)

* n° 6 du 22 avril 1987

* n° 12 du 15 juillet 1987

* n° 13 du 29 juillet 1987

* n° 17 du 23 septembre 1987

* n° 18 du 7 octobre 1987

* n° 218 du 15 novembre 1995

* n° 223 du 7 février 1996

* n° 230 du 15 mai 1996

* n° 237 du 18 septembre 1996

* n° 249 du 30 avril 1997

« Bantustans and regions ». *Facts and Reports - International Press Cuttings on Southern Africa*, Volume 23, No. J. May 14, 1993.

² Université de La Réunion, Groupe de Recherches sur l'Afrique du Sud (Observatoire de Recherches sur les Anciennes Colonies et leurs liens avec l'Europe - O.R.A.C.L.E.).

- Bester, Hennie. « L'élaboration des constitutions provinciales est ferment d'unité ». *Bulletin d'Afrique du Sud*, n° 249, 30 avril 1997 (Paris: Service de Presse de l'Ambassade d'Afrique du Sud : 1+).
- The Directorate: Information Services of the Department of Land Affairs, R.S.A. « Development data: the case of the TBVC countries and other thoughts ». *Information*, August 1994, No.3.
- Féral, Claude. « Les bantoustans d'Afrique du Sud: indépendance imposée, indépendance refusée, » *Alizés, Revue Angliciste de la Réunion* 1, Janvier 1991, 109-16.
- Graeff, Christian, Ambassadeur de France, Président de l'Organisation pour la Coopération Industrielle et l'Investissement entre l'Afrique du Sud et la France. « L'Afrique du Sud d'hier à demain, » *Futuribles - analyse et prospective*, juin 1995.
- Hawthorne, Peter. « Apartheid's Ghosts, » *Time*, Sept. 21, 1992 : 31.
- Kane-Berman, John. « Scénario politique pour la période 1996-an 2000, » *Bulletin d'Afrique du Sud*, n° 223, 7 février 1996 (Paris: Service de Presse de l'Ambassade d'Afrique du Sud : 1+).
- Limam, Zyad et al. « Afrique du Sud: Naissance d'une nation ?, » *Jeune Afrique Bis*, 15 au 21 mai 1991.
- Louw, Leon. « Proposed boundaries have little meaning for ordinary people, » South African Institute for Race Relations. *Race Relations News*, November 1993.
- Mackay, Shaun. « Regionalism: the critical issues, » *Fast Facts*. Number 7, July 1993 (Braamfontein : South African Institute of Race Relations, 1).
- Mamaila, Khathu. « Venda Republic set to disappear, » *The Sowetan*, April 12, 1994.
- Mandela, Nelson. *Statement of the President of the African National Congress Nelson Mandela at his inauguration as President of the Republic of South Africa*, Union Buildings, Pretoria, 10 May 1994.
- Marion, Georges. « L'Afrique du Sud a changé en évitant les bouleversements, » *Le Monde*, 27 avril 1995.
- « Provincial powers remain the stumbling block, » *The Mail and Guardian*, March 29 to April 3, 1996, 13.
- Rogers, Barbara. *Divide and Rule: South Africa's Bantustans* (London: International Defence and Aid Fund, March 1976).
- Sicard, Emile. « Nation-B. La construction nationale, » *Encyclopaedia Universalis*, Corpus 12, 1985, 938a-41a.
- South African Communication Service. *South Africa Yearbook* (Pretoria: Government Printer, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998).
- The South African Council of Churches and the Southern African Catholic Bishops' Conference. *Relocations: The Churches report on forced removals*. 1984.
- South African Institute of Race Relations. « Provinces in Profile, » *Fast Facts*, Number 7/1994, July 1994.

Weekly Mail & Guardian. Harber Anton & Barbara Ludman, ed. *A-Z of South African Politics: The essential Handbook* (London: Penguin Books, 1994).

Whitfield, Chris. « Proposal to scrap homelands, » *The Star*, Wednesday, Nov. 17, 1993, 1.