

# **AFRIQUE DU SUD : dix ans de démocratie, entre rêves et réalités**

**Raphaël PORTEILLA,  
Maître de conférence en sciences politiques,  
Dijon**

1994-2004 : dix ans de démocratie en Afrique du Sud, dix ans de liberté célébrés au cours de l'année 2004 avec la volonté de montrer que le chemin parcouru est certes une étape incontestable mais qu'il y a encore beaucoup de défis à relever y pour parvenir.<sup>1</sup>

Le passé de ce pays est en effet pour beaucoup encore très présent : la colonisation puis cinquante ans d'apartheid ont façonné un héritage très pesant qui non seulement ne s'est pas estompé, loin s'en faut, mais qui a persisté pendant toute la transition politique de la décennie 90 pour former un contexte particulièrement délicat à gérer, résumé par le propos de N. Mandela : « Nous ne sommes pas encore libres mais nous avons acquis la liberté d'être libres ».

Les difficultés que connaît l'Afrique du Sud sont ainsi à la fois communes à d'autres pays du continent ou d'ailleurs mais sont surtout le fruit de cet héritage particulier qu'il ne faut pas sous-estimer. Au surplus, l'Afrique du Sud, en réintégrant la communauté internationale au moment même où celle-ci s'engage, non sans contradiction et résistance dans la mondialisation libérale, a participé en quelque sorte à amplifier ses propres problèmes.

Dans ce contexte où les difficultés auxquelles la nouvelle Afrique du Sud doit faire face depuis dix ans sont multiples et multiformes et s'imbriquent les unes dans les autres, les niveaux d'action sollicités ont eux-mêmes été multiples et intimement liés, provoquant en retour de nouvelles zones de tensions ou d'ambiguïtés :

- la réorganisation de l'Etat dans toutes ses dimensions politiques, juridiques ou administratives entraînant la reconstruction territoriale;
- la réconciliation par la vérité et la justice devant déboucher sur la reconfiguration sociologique et identitaire ;
- la reconstruction socio-économique, pilier des luttes contre les inégalités et la pauvreté ;
- enfin, la réinsertion de l'Afrique du Sud dans le concert international et continental.

De même, les acteurs de cette nouvelle Afrique du Sud ont aussi évolué passant de la résistance à la gestion politique, ou du pouvoir à l'opposition, engendrant des comportements et des stratégies contradictoires ou complémentaires, dans un cadre sans violence politique contrairement à ce que beaucoup avaient annoncé, ce qui n'est pas la moindre des réussites.

Aussi, si ces célébrations constituent un moment opportun pour dresser un bilan de ces dix années de démocratie et de liberté qui ont montré qu'il était possible de passer du « Human Wrong au Human Right »<sup>2</sup>, de construire un nouvel Etat démocratique, non racial, égalitaire et respectueux des droits humains, il demeure que des obstacles et des difficultés d'ordres divers existent et influent sur les chemins empruntés par le gouvernement pour y parvenir.

---

<sup>1</sup> Le thème des célébrations indique clairement cette perspective : « Towards Ten years of Freedom : Progress in the First Decade, Challenges of the second Decade » (Vers dix ans de liberté, Progrès de la première décennie, Défis de la seconde décennie)

<sup>2</sup> Graffiti ornant le mur de la maison de Desmond TUTU au Cap.

Sur ce long chemin vers la démocratie et la liberté qui est loin d'être achevé, si certains rêves se sont transformés en réalités, d'autres réalités contraignantes pèsent encore de tout leur poids sur l'Afrique du Sud qui n'a pas pour autant renoncé à les concrétiser y compris sur la scène internationale.

## **I - Des rêves aux réalités : promotion et affirmation de la démocratie**

Les dix ans de liberté et démocratie qui viennent de s'écouler ont permis à l'Afrique du Sud d'agrandir la famille des Etats de droit respectueux et garants des libertés tout en tentant de corriger les inégalités héritées de l'apartheid qui sont en tant que telles des sérieuses limites à la concrétisation de l'Etat de droit. Le pari n'était pas aisé à réaliser, les contraintes et résistances internes étant nombreuses mais le bilan, sans être tout à fait conforme aux souhaits initiaux et bien que quelques nuances soient à apporter, n'en est pas moins remarquable.

En termes d'évolution politique, de 1994 à 2004, deux périodes incarnées par deux hommes sont à distinguer : la « présidence Mandela » de 1994 à 1999 et l'« ère Mbeki » débutant en 1999 et se poursuivant a priori jusqu'en 2009 ; deux périodes qui n'en comportent pas moins des éléments de complémentarité et qui ensemble ont contribué à ordonner le nouvel Etat sud-africain souvent couvert d'éloges par les observateurs internationaux.

### **La présidence Mandela**

Avec l'accession de Mandela à la Présidence de la République en 1994, c'est le début d'une nouvelle Afrique du Sud démocratique au sein de laquelle la majorité noire, longtemps marginalisée, devient maîtresse de son propre destin.

Même si cette période fut très courte, elle n'en a pas moins été très riche en ce qu'elle a permis de poser les fondements d'un nouvel Etat sud-africain au service « de tous ceux qui y habitent »<sup>3</sup> autour de quatre aspects : une transition politique réussie ; la mise en forme de l'Etat de droit ; la réunification territoriale et administrative ; et la réconciliation.

#### Une transition réussie, le miracle sud-africain

Peu d'observateurs donnaient à l'Afrique du Sud des chances de réussir sa transition politique sans bain de sang. Or, s'il y eut bien quelques tentatives de déstabilisations assez localisées<sup>4</sup>, il faut convenir que le processus de transition s'est accompli sans heurt, sans violence ni guerre civile.

Ce mérite est sans doute à attribuer au talent de négociateur de N. Mandela qui a aussi activement participé à la seconde étape de la transition en dirigeant le pays et en acceptant une cogestion pour un temps limité. Le Gouvernement d'Unité Nationale (GNU) mis en place sous l'empire de la constitution intérimaire de 1994 s'inscrit dans cette perspective ainsi que les nombreux organes constitutionnels et politiques chargés de coordonner cette transition. Tous feront intervenir des membres de l'alliance tripartite majoritaire (ANC, South African Communist Party et Congress Of South African Trade Unions- SACP/COSATU) mais également des représentants du Parti National (NP) ainsi que de l'Inkhata Freedom Party (IFP) et plus marginalement, selon les instances, d'autres partis politiques ralliés à la transition négociée puis cogérée. Dans ce sens, la transition a été une réussite permettant la reconfiguration du paysage politique sud-africain qui se poursuivra avec le départ du Parti National du GNU en mai 1996<sup>5</sup> découvrant une vie politique classique entre une majorité tripartite au sein de laquelle l'ANC domine et une opposition en recomposition ; l'ensemble s'étant déroulé dans un climat pacifié.

Un tel miracle politique constitue dorénavant un exemple envié par de nombreux autres pays, d'autant qu'il a su asseoir dans le même temps un Etat de droit sur la base d'une constitution progressiste.

---

<sup>3</sup> Préambule de la constitution de 1996 et Charte de la liberté de 1955 fondatrice des luttes contre l'apartheid dont l'Afrique du Sud célèbre en 2005 le 50<sup>ème</sup> anniversaire.

<sup>4</sup> Dans les anciens bantoustans du Bophutatswana et du KwaZulu ainsi que de manière plus ciblée dans la future province du Gauteng.

<sup>5</sup> En mai 1996, après l'adoption par l'Assemblée constituante de la nouvelle constitution sud-africaine, le NP décide d'entrer dans l'opposition au gouvernement, en changeant de dénomination en septembre 1998 pour devenir le New National Party (NNP) sans que cela lui profite aux élections générales de 1999.

### Un « Etat de droit constitutionnel »<sup>6</sup>

En adoptant la constitution définitive en mai 1996, l'assemblée constituante dote l'Afrique du Sud d'un texte fondamental d'une grande portée pour un pays qui n'avait jusqu'alors connu que discrimination et ségrégation.

Symbole d'un Etat respectant enfin la grande famille des droits humains<sup>7</sup> dont la garantie sera assurée par une Cour constitutionnelle qui va effectuer un travail remarquable en vue de la promotion de l'Etat de droit<sup>8</sup>, se fondant sur l'équilibre des pouvoirs à travers un régime politique mixte, parlementaire et présidentiel à la fois, et reconnaissant le droit comme valeur et vecteur de ce nouvel Etat, la constitution de 1996 est plus qu'un cadre juridique : c'est la mesure à l'aune de laquelle tous les actes de l'Etat, des organes politiques, juridiques ou administratifs ainsi que les relations entre les individus ou groupes d'individus sont dorénavant évalués dans une perspective d'égalité, de respect et de liberté. En cela, il s'est agi pour ce pays d'une rupture qualitative d'une très grande ampleur morale, symbolique et pratique. Cette constitution a également contribué à la réunification du pays.

### La réunification territoriale et administrative

Engagée dès 1994, la réunification territoriale et administrative de l'Afrique du Sud a permis de construire un Etat unitaire au sien duquel neuf provinces ont été découpées<sup>9</sup> et ont eu, pour sept d'entre elles, réintégré les anciens bantoustans.<sup>10</sup> Ce redécoupage administratif a été longuement négocié et n'a été finalisé qu'en 1997 au moment où la nouvelle constitution est entrée en vigueur. Ce processus n'a pas été sans tension<sup>11</sup> mais le résultat a permis la réintégration des différentes administrations, de la justice, des forces de police et de l'armée. Les municipalités ont elles aussi fait l'objet d'une restructuration visant pour l'essentiel à regrouper des villes blanches et des villes noires et ainsi permettre une meilleure distribution et utilisation des services, notamment sociaux.<sup>12</sup>

Dans tous les cas, les élections nationales, provinciales ou municipales ont pu être organisées dans des conditions très satisfaisantes donnant une majorité à l'ANC qui pour l'occasion a su témoigner de sa capacité à se transformer d'un mouvement de lutte en un parti politique de gouvernement.

Les relations entre les différents niveaux de gouvernement, inscrites dans la notion de gouvernement coopératif<sup>13</sup>, en ont été indiscutablement facilitées sans pour autant que l'ANC ne soit devenu complètement hégémonique : des contre-pouvoirs ont pu et su s'exprimer au travers de divers canaux, politiques ou associatifs, participant à l'engagement du pays sur la voie de la réconciliation.

### La réconciliation

---

<sup>6</sup> Expression du langage constitutionnel sud-africain depuis 1994 ( Constitutional democratic state) signifiant la supériorité de la constitution et de la déclaration des droits (Bill of Rights) sur toute autre règle de droit interne.

<sup>7</sup> Le second chapitre de cette constitution est consacré à la déclaration des droits et a été présentée comme l'une des plus progressistes du monde en intégrant les trois générations de droits (politiques, économiques et de solidarité).

<sup>8</sup> Cette Cour a rendu des décisions essentielles dans ce domaine dont une des premières a aboli la peine de mort.

<sup>9</sup> Dotées de certaines compétences prévues par la constitution nationale, d'un Premier (Chef de l'exécutif provincial), d'une assemblée délibérative et d'une constitution le cas échéant (Western Cap et Kwazulu Natal), les provinces ne sont pas considérées comme des entités fédérées dans un Etat Fédéral ni par la constitution de 1996 ni par les pratiques politiques.

<sup>10</sup> Pendant l'apartheid, il s'agissait de parquer la population noire (75% de la population totale) dans dix territoires réservés (14% du territoire) dont la quasi-totalité était impropre à la culture et servait de « dumping-ground », c'est-à-dire de repoussoir pour la population improductive pour l'économie blanche (femmes, enfants, malades, handicapés et vieillards) au prétexte raciste de regroupement ethnique. Voir PORTEILLA Raphaël, Le nouvel Etat sud-africain, Des bantoustans aux provinces, L'Harmattan, Paris, 1998.

<sup>11</sup> Dès 1994, certains Blancs revendiquent un Volkstaat, des leaders traditionnels influents militent pour conserver leurs pouvoirs, des découpages administratifs font naître des conflits « frontaliers » entre provinces, l'ensemble de ces questions trouvant des solutions acceptées par tous.

<sup>12</sup> Ce processus visant les municipalités a été plus long et ne s'est achevé qu'au début de l'année 2000 ; les conditions locales étant beaucoup plus complexes en particulier en ce qui concerne la place réservée aux chefs traditionnels, dont un certain nombre a fait l'objet de manipulation et d'instrumentalisation de la part du pouvoir blanc et qui ont reçu une reconnaissance constitutionnelle en 1996 (Chapitre 12). On compte maintenant 284 municipalités en Afrique du Sud de tailles diverses réservant un quota de sièges aux chefs traditionnels qui perçoivent en outre une rémunération de la part du gouvernement, moyen d'assurer une forme de complémentarité entre tradition et modernité.

<sup>13</sup> Le chapitre 3 de la constitution de 1996 pose les règles générales que viendront compléter diverses lois ultérieures.

Voulue et portée par Mandela comme un axe primordial de la jeune démocratie sud-africaine placée sous le signe de l'Ubuntu<sup>14</sup>, le processus (stratégie ?) de réconciliation a démontré encore une fois la capacité de ce pays, et donc de ses hommes et femmes, a assumé leur histoire commune pour bâtir ensemble un avenir partagé.

La Commission Vérité et Réconciliation (TRC), mise en place en décembre 1995, a rendu ses rapports en 1998 puis 2003 et a grandement participé à cette catharsis nécessaire, même si des limites ont été observées.

La TRC a permis de faire jour sur les pages les plus sombres de l'apartheid en invitant les auteurs d'exactions (perpetrators) à venir les relater en échange d'une possible amnistie. Si l'exercice, qui a été public et parfois retransmis par les médias, a contribué à la réécriture de l'histoire de ce pays en mettant en scène la vérité, il demeure que la question de la justice a posé et pose encore des problèmes.<sup>15</sup> En effet, cette justice transitionnelle, consentie et organisée comme telle, n'a pas vraiment produit les effets escomptés au-delà du moment lui-même et pour les seules victimes venues témoigner. Deux questions sont toujours sans réponse : comment reconnaître qu'il y a eu crime contre l'humanité et en même temps accorder l'amnistie ? Comment restaurer la dignité civile et humaine quand cette dernière est minée par la lutte au quotidien pour la survie ?<sup>16</sup>

Si le refus de la vengeance et des représailles s'est inscrit dans la dynamique « d'une transition pacifique et ouverte »<sup>17</sup>, il n'en demeure pas moins que les justes réparations demandées pour les discriminations endurées ont trouvé un écho assez faible du côté du gouvernement, risquant de contribuer à la pérennisation de situations d'inégalités lourdes de conséquences ; les débats en cours en témoignent.<sup>18</sup>

Le processus de réconciliation, par delà le travail remarquable effectué par la TRC, a pu également contribuer à la reconfiguration identitaire de ce pays en considérant dorénavant tous les sud-africains de manière égalitaire. Si des résistances ont, dans certains endroits pu se cristalliser sur des points particuliers comme l'accès aux services sociaux ou à la terre, dans l'ensemble, la nation sud-africaine s'est progressivement recomposée autour non plus des anciennes catégories raciales, bien qu'elles puissent être encore un déterminant identitaire dans certaines zones<sup>19</sup>, mais autour des classes socio-économiques avec des enjeux propres à ces nouvelles catégorisations<sup>20</sup>, et partant, des enjeux nouveaux pour l'Afrique d Sud.

## **L'ère Mbeki, entre continuités et ambiguïtés**

Successeur désigné de Mandela, T. Mbeki est élu sans surprise Président de la République en 1999 puis à nouveau en 2004 lors d'élections générales qui ont montré la bonne santé de la vie politique sud-africaine après dix ans de démocratie. Ces victoires annoncées ont permis de poursuivre la normalisation du régime politique sans échapper à certaines ambiguïtés.

### Normalisation du régime politique

Avec l'arrivée au pouvoir de Mbeki, la normalisation du pouvoir s'est poursuivie autour des principales institutions chargées de promouvoir la démocratie prévues par le texte constitutionnel et d'assurer la primauté de l'Etat de droit. Le fonctionnement général du pouvoir donne satisfaction dans

<sup>14</sup> On entend généralement par Ubuntu la qualité inhérente au fait d'être humain, une pratique de l'humanité mutuelle, le fait d'être une personne parmi d'autres personnes ou dit autrement « je suis parce que tu es ».

<sup>15</sup> Voir sur ce point, PORTEILLA Raphaël, Réconciliation, Paix et Justice, La TRC à l'épreuve des réalités politiques et sociales, contribution au colloque « La justice, instrument de paix et de développement », 12-13 mars 2004, Université d'Oujda, Maroc, à paraître dans les actes du colloque.

<sup>16</sup> Le livre sous la direction de CASSIN Barbara et autres, Vérité, Réconciliation, Réparation, Le genre humain, Seuil, Paris, 2004, fait le point sur ces aspects. En 1997, un article du Weekly Mail (7-1 february 1997) évoquant « la parabole de la bicyclette » en concluait déjà : « Comment se réconcilier quand les injustices sociales perdurent ? ».

<sup>17</sup> Post-face de la constitution intérimaire de 1994.

<sup>18</sup> Le gouvernement a finalement suivi certaines conclusions du rapport de la TRC en accordant à chaque victime un forfait de 30000 Rands pour les préjudices subis ce qui est infime au regard de ce qui aurait pu être fait. En 2004, les divergences publiques entre T. Mbeki et Mgr Tutu à propos de la réconciliation ont relancé ces débats, Le Monde 3 février 2004.

<sup>19</sup> Les afrikaners notamment revendiquent depuis 1994 le droit de conserver leur propre culture et langue. Weekly Mail and Guardian 18-24 february 2005.

<sup>20</sup> TERREBLANCHE Sampie, La démocratie post-apartheid : un nouveau système élitiste ?, Afrique contemporaine, n°210, été 2004, p. 25 à 34.

une version relativement équilibrée au sein de laquelle les contre-pouvoirs peuvent s'exprimer qu'il s'agisse des médias, des organes de contrôles financiers ou des mouvements sociaux.

La démocratie sud-africaine s'est accommodée d'un parti puissant et d'une opposition éclatée et hétéroclite. Les trois partis de gouvernement bien que parfois soumis à de fortes tensions ont réussi à préserver leur alliance. L'ANC a même fini par absorber, après les élections de 2004, l'ancien Parti National (NNP) pour une revanche sur l'histoire toute particulière. Ainsi constitué, l'ANC est devenu un parti tout puissant mais sans que sa puissance ne soit hégémonique ; en son sein, le SACP et la COSATU demeurent vigilants et critiques et conservent une capacité de mobilisation importante. Du côté de l'opposition, la nouvelle Alliance démocratique (DA) n'est pas parvenue à s'imposer au-delà de son électorat de base, pas plus que les autres partis qui ne sont pas liés à l'ANC.<sup>21</sup>

Plus largement, la vie politique sud-africaine a bénéficié d'une image plutôt favorable en faisant depuis 1994 une place non négligeable aux femmes sans qu'il y ait besoin d'incitations particulières. En 2004, le gouvernement compte onze femmes sur vingt-huit ministres<sup>22</sup>, l'Assemblée Nationale comprend plus de 20% de femmes (sur quatre cents députés) dont le Speaker (ainsi que la Présidente de l'autre Chambre, le National Council of Provinces) et quatre « Premiers » provinciaux sur neuf. Le monde économique s'est lui aussi ouvert à une féminisation non négligeable et la promotion de la femme dans tous les secteurs de la vie sociale est devenue une constante.

Parallèlement, les mouvements sociaux se sont organisés en contre-pouvoir efficace et craint comme en témoigne par exemple les campagnes d'oppositions à la politique gouvernementale pour le moins ambiguë relative au SIDA.<sup>23</sup> Par ailleurs, les médias, fort d'une liberté chèrement acquise au temps de l'apartheid, font œuvre de vigilance et ne se privent pas de dénoncer les affaires de corruption touchant le gouvernement ou le Parlement<sup>24</sup> ; la dernière affaire en date et probablement la plus importante qu'est connue l'Afrique du Sud en dix ans touche le vice-président J. Zuma ainsi que d'autres responsables de haut niveau.<sup>25</sup> De tels garde-fous sont nécessaires à l'expression de la vie démocratique et peuvent ainsi amener les politiques à corriger leurs ambiguïtés.

#### Des pratiques et décisions politiques ambiguës, mais des réorientations récentes

La personnalité de Mbeki, très différente de celle de Mandela, a rejailli sur la pratique du pouvoir depuis 1999 : là où le gouvernement de Mandela était collégial, les équipes gouvernementales ordonnées autour de Mbeki consacrent une forme de présidentialisation du pouvoir<sup>26</sup> contrôlant tous les leviers politiques : le Parlement, les neuf provinces ainsi que les municipalités. Cette centralisation du pouvoir a été de pair avec une reconfiguration des réseaux d'influence dont Mbeki maîtrise les axes principaux notamment autour du ministère du Trésor, du monde des affaires, de la nouvelle élite noire mais aussi de la société civile<sup>27</sup>. Dans ce sens, la loi relative au « floor crossing » permettant aux élus, à certaines périodes, de changer de parti politique au sein de leur assemblée respective sans perdre leur siège, a contribué à accroître l'impression de monopolisation du pouvoir par l'ANC qui a été le principal bénéficiaire de cette stratégie politique pour le moins ambivalente.<sup>28</sup>

<sup>21</sup> Lors des élections nationales d'avril 2004, l'ANC est arrivée en tête à l'Assemblée Nationale avec 279 sièges (69,7%), le DA avec 50 sièges et l'IFP avec 28 sièges sont loin derrière. En outre, en 2004, l'ANC a remporté les neuf provinces et détient depuis 2002 une très grande majorité des municipalités. SAIRR, South African Survey 2003/2004, SAIRR, Johannesburg, 2004, p. 460 et s. Voir également, VIRCOULON Thierry, Les élections de 2004, les enseignements d'un scrutin gagné d'avance, Afrique contemporaine, ibid., p. 13 à 24 ainsi que DITABA, mai 2004, bulletin d'information de l'Ambassade d'Afrique du Sud à Paris.

<sup>22</sup> Dont le portefeuille des Affaires étrangères, du Logement, de l'Agriculture et de l'Éducation.

<sup>23</sup> Weekly Mail and Guardian 21-27 January 2005.

<sup>24</sup> Un certain nombre d'affaires de transferts financiers ou de corruption a éclaboussé la classe politique sud-africain pendant ces dix dernières années mais sans remettre en cause l'organisation du pouvoir. Des codes de bonnes conduites ont ainsi été adoptés en 1998-99 que les élus semblent respecter. En outre, des sections spécialisées dans les enquêtes financières (les Scorpions) ont été constituées et sont particulièrement efficaces.

<sup>25</sup> L'affaire remonte à l'année 2001 impliquant de hauts responsables politiques dans un marché d'armes. Weekly Mail and Guardian 1-7 October 2004.

<sup>26</sup> L'affaire du complot contre Mbeki en 2001 a sans doute participé de cette présidentialisation du pouvoir. Weekly Mail and Guardian 4-10 May 2001. Le ministère du renseignement et celui auprès de la Présidence ont été spécialement créés par le Président afin de lui assurer une meilleure maîtrise de nombreux dossiers.

<sup>27</sup> Weekly Mail and Guardian 18-25 February 2005.

<sup>28</sup> La loi, adoptée en 2002 et amendée en janvier 2003, a permis à l'ANC, avant les élections de 2004, de gagner 9 députés à l'Assemblée nationale, au NNP d'en perdre 8 et à l'IFP trois. SAIRR 2003/2004, op. cit., p. 479.

En outre, pendant ces dix premières années, Mbeki a été amené à prendre des positions qui ont surpris ou étonné et qui se sont révélées lourdes d'ambiguïtés.

Dès 1996, le changement de politique économique inspiré par Mbeki, alors seulement vice-président, a engagé l'Afrique du Sud dans une politique libérale, véritable changement de cap par rapport au programme d'inspiration socialiste de l'ANC qu'a été le Reconstruction and Development Program (RDP) ; ce qui a occasionné de vives tensions au sein de l'alliance tripartite. Par la suite, le refus obstiné de Mbeki et de sa ministre de la santé de considérer les causes réelles du SIDA en Afrique du Sud ainsi que vouloir le soigner par des préparations locales a également soulevé de nombreuses critiques. Enfin, dans un registre identique l'opposition fin 2004 entre Mbeki et D. Tutu à propos de la réconciliation et notamment du procès intenté par des groupes de victimes de l'apartheid devant les tribunaux américains, a une fois encore montré que le pouvoir n'était pas toujours en phase avec les préoccupations de nombreux citoyens, en particulier les victimes d'une « dette odieuse ».<sup>29</sup>

Aussi, devant les protestations pouvant se cristalliser contre le gouvernement, ce dernier a récemment rectifié sa position sur le SIDA en accédant aux demandes des malades et en lançant en 2003 un programme d'accès aux médicaments antirétroviraux. Plus globalement, à l'occasion de la campagne électorale de 2004<sup>30</sup>, repris dans les discours de Mbeki devant le Parlement après les élections du printemps 2004 et au début de l'année 2005, « un nouveau contrat populaire pour construire une Afrique du Sud meilleure » a été annoncé et fonde son originalité autour de deux axes complémentaires : le rôle accru donné à l'Etat en matière de développement (development state)<sup>31</sup> en s'appuyant notamment sur une politique de grands travaux initiée en 2004 ainsi que la politique « d'IMBIZO » visant à mettre en place une forme de démocratie participative en partant des problèmes vécus des populations à la base.

Dans ce contexte, finalement identique à celui d'une démocratie avérée et plus ancienne, des tensions ont donc surgi au sein du pouvoir mais ont été en général réglées de façon raisonnable. Les nouvelles orientations, confirmées par le budget 2005, semblent engagé le gouvernement sud-africain sur des voies politiques renouvelées contribuant à amplifier les avancées socio-économiques enregistrées mais encore souvent insuffisantes à éradiquer la pauvreté et les inégalités.

## **II- Les contrastes du miracle sud-africain : entre réalisations socio-économiques et attentes non satisfaites**

A la veille de l'arrivée au pouvoir de l'ANC, l'économie sud-africaine était isolée, sinistrée et au bord de la faillite, marquée par la pauvreté, les inégalités, le racisme, le chômage et la stagnation économique.

Dix ans de démocratie et de liberté ont sans conteste permis à l'Afrique du Sud de rompre avec ce régime. Cependant, derrière certaines réussites non négligeables, les fruits de la liberté semblent demeurer amers pour beaucoup et contrastent avec le miracle observé. La réconciliation politique met en scène de nombreuses contradictions avec lesquelles le gouvernement doit se débattre : comment réduire les énormes disparités sociales héritées de l'apartheid tout en ménageant les intérêts des grands acteurs économiques qui doivent leur réussite à la politique d'apartheid et qui sont un atout pour l'Afrique du Sud aujourd'hui ?

### Des performances macro-économiques intéressantes pour l'Afrique du Sud

Compte tenu du contexte prévalant en 1994, le gouvernement sud-africain peut afficher une certaine satisfaction dans de nombreux domaines et cela même si des difficultés sont à dénombrer<sup>32</sup> : des réalisations non négligeables ont eu lieu en dix ans aussi bien au niveau macro-économique qu'au niveau micro-économique.

<sup>29</sup> Sur ce concept, se reporter à RUDIN Jeff, La dette odieuse : le cas de l'Afrique du Sud, Alternatives Sud, vol. IX (2002), 2-3, p. 173 à 185.

<sup>30</sup> RENAPAS, courriel diffusé le 3 avril 2004.

<sup>31</sup> Discours de Mbeki, 11 février 2005.

<sup>32</sup> Afrique Renouveau (ex-Afrique Relance), vol. 18, n° 2, juillet 2004 ; Le Nouvel Afrique-Asie n°174, mars 2004.

Sur le plan macro-économique, le PIB sud-africain est en constante augmentation depuis 1993 avec des variations (3,6% en 2002-1,9% en 2003), largement stimulé par certains secteurs dynamiques : les autres secteurs tertiaires (44% du PIB), la finance (20%), le secteur de la manufacture (19%) comptent parmi ceux qui participent le plus aux bons résultats alors qu'en revanche, les mines (7%), l'agriculture et les autres secteurs secondaires (4-5% chacun) sont comme dans d'autres pays moins performants.<sup>33</sup> Ce dynamisme économique provient également de deux provinces essentiellement et historiquement les mieux pourvues en infrastructures et parmi les plus peuplées, le Gauteng et le Western Cape ; les autres ayant dû réintégrer les anciens bantoustans déshérités amplifiant leurs difficultés réciproques.

Par ailleurs, le gouvernement a réussi à maîtriser l'inflation autour de 4 à 5 % depuis plusieurs années, ce qui est aussi une bonne performance en comparaison du passé et d'autres pays africains. Dans ce sens, la dette publique a été ramenée à 50% du PIB en 10 ans (64% en 1994) donnant non seulement au gouvernement des arguments pour poursuivre sur sa lancée mais également, des gages aux milieux économiques interne et externe ; l'équilibre n'étant cependant pas toujours aisé à maintenir.

Dans ce contexte global, des avancées socio-économiques plus ciblées ont permis d'améliorer des situations plus ou moins spécifiques sans toutefois parvenir à « rendre la vie meilleure pour tous<sup>34</sup> ».

En dix ans, le gouvernement peut se féliciter d'avoir construit 1,5 million de logements pour les plus pauvres et accordé 1,9 million de primes au logement. Plus de 70% des foyers ont été raccordés à l'électricité avec toutefois une différence entre les zones urbaines (77%) et les zones rurales (45%). De même, 9 millions de sud-africains ont bénéficié d'un raccordement à l'eau courante, soit un peu plus de 70% des foyers sud-africains.<sup>35</sup> 57% de la population ont désormais accès à un quota d'eau gratuit (6000 litres par foyer et par mois) et 63% des foyers ont pu être raccordés aux systèmes d'eaux usées.

Au niveau de l'éducation, un effort budgétaire important a été consenti en direction de la scolarisation obligatoire, notamment des enfants noirs<sup>36</sup>, de la lutte contre l'illettrisme<sup>37</sup>, en matière de distribution de repas gratuits aux enfants scolarisés et cela même si des problèmes d'organisation et de personnel (recrutement, formation et salaires) sont encore en 2005 nombreux.

Il en va de même en ce qui concerne la sécurité sociale et le monde du travail. En dix ans, de nombreuses améliorations en matière d'infrastructures sociales, d'accueil des femmes en enceinte ou d'enfants ainsi que de l'accès aux soins hospitaliers et autres ont été accomplis. Toutefois, un problème récurrent demeure celui de la qualification des personnels encore trop peu nombreux et la tendance ne semble pas pour l'instant inversée. Dans le monde du travail salarié, des avancées ont aussi été réalisées comme en témoigne par exemple l'accord salarial de juillet 2001 entre salariés, employeurs et gouvernement sur la base d'un salaire minimum de 400 à 600 R/mois<sup>38</sup> pour les salariés agricoles et les employés<sup>39</sup>, marquant un changement radical dans les comportements où jusque là ces questions étaient réglées par les employeurs en général. Enfin, la création d'un système de sécurité sociale est envisagée prochainement par le gouvernement avec cependant une ambiguïté car il pourrait être un instrument de légitimation de l'économie de marché en le rendant compatible avec la stabilité et la paix sociale.

De telles avancées peuvent trouver certaines explications dans l'histoire immédiate notamment parce que l'Afrique du Sud a bénéficié d'infrastructures et de moyens de communications assez fonctionnels qui ont rapidement été réutilisés par les dirigeants noirs sans pour autant provoquer un exode des Blancs, même si certains ont raisonné ainsi. Le changement de gouvernement n'a pas non plus empêché l'ensemble du tissu industriel de continuer à fonctionner ni d'ailleurs le système

<sup>33</sup> SAIRR 2003/2004, op. cit., p. 43 et s.

<sup>34</sup> « A Better Life for All », slogan politique de l'ANC lors des campagnes électorales de 1999 et 2004.

<sup>35</sup> Une différence existe aussi ici entre les zones urbaines (83%) et les zones rurales (27%). Tous les chiffres qui sont repris ici sont tirés de SAIRR 2003/2004, op. cit., p. 345 et s. ainsi que du discours de T. Mbeki devant le Parlement en février 2004.

<sup>36</sup> Une augmentation du taux de scolarisation a été enregistrée dans le secondaire mais une baisse dans le primaire. SAIRR 2003/2004, op. cit., p. 246. Voir également pour une étude spécifique, LEMON Anthony, *Shifting Geographies of Social Inclusion and Exclusion : Secondary Education in Pietermaritzburg*, African Affairs n°414, 2004, p. 73 à 98.

<sup>37</sup> Même s'il demeure une inégalité importante : 34% de la population noire est encore illettrée contre moins de 1% pour la population blanche.

<sup>38</sup> 1 Rand vaut environ 0,13 Euro ; 1 Euro = 8,23 Rands.

<sup>39</sup> SAIRR 2001/2002, op. cit., p. 16.

financier et les banques qui se sont bien accommodés de la nouvelle donne politique. De surcroît, l'Afrique du Sud a disposé d'un secteur public en état de marche même si les comportements individuels ont pu être réfractaires au changement : dans l'ensemble, le secteur public est resté performant sauf quand il a été question de privatiser certains domaines. Enfin, il faut noter que même s'il est en perte de vitesse, le secteur minier sud-africain demeure dynamique drainant une partie des investissements étrangers, qui dans l'ensemble sont réduits mais existent depuis 1994. En outre et ce n'est pas la moindre des conditions, la stabilité politique rassurante de ces dix années a largement participé de la bonne appréciation de l'Afrique du Sud par les acteurs économiques nationaux et internationaux.

Pour autant, des problèmes ont perduré témoignant d'une part, d'un héritage toujours très lourd à assumer et à dépasser et d'autre part, de choix politiques, certes souvent contraints, mais aussi inadaptés et mal assurés.

#### Des chantiers en attente, des espoirs déçus

Si en 1994, le gouvernement de Mandela a retenu le RDP comme programme économique dans lequel la redistribution vers les secteurs de la population les plus défavorisés était l'axe essentiel, dès 1996 l'orthodoxie libérale (ré)apparaît sous la forme du Growth Economic And Redistribution (GEAR) qui privilégie la croissance économique. Cette libéralisation qui s'inscrit dans le cadre de la mondialisation généralisée vise à réduire les déficits publics, à lutter contre l'inflation et à organiser une politique monétaire autour des principes véhiculés par le FMI et la BM, dont une des dimensions est constituée par une vague de privatisations des entreprises publiques pourtant performantes.<sup>40</sup> Deux domaines ont été source de problèmes pour le gouvernement, la privatisation de l'entreprise Eskom, chargée de la distribution de l'électricité et celle du secteur de l'eau. Dans les deux cas, les entreprises privées ayant obtenu les marchés ont opté pour la procédure du prépaiement et du recouvrement intégral sous peine de coupures toujours très mal ressenties par les usagers/clients qui n'ont pas les moyens de payer. Les campagnes de mobilisation ont été intenses en 2001-2002 avec des résultats probants ; le gouvernement ayant décidé de revenir, dans ces secteurs, au service public en 2004.<sup>41</sup>

Cette politique, sans être exclusivement la cause des difficultés rencontrées par le gouvernement sud-africain en particulier depuis la fin des années 90, n'en est pas moins un cadre d'action qui l'a contraint à prendre (ou à ne pas prendre) des décisions dont les conséquences ont contribué à décevoir certaines attentes. Ainsi, si les toxines laissées par le régime précédant sont difficiles à évacuer, il est vrai également que la mondialisation à laquelle veut s'arrimer ce pays ne laisse pas beaucoup d'alternatives, amplifiant dans de nombreux cas les difficultés auxquelles les populations déjà marginalisées sont confrontées.

Comme d'autres pays du continent (et d'ailleurs), l'Afrique du Sud n'a pas réussi à vaincre le chômage ni à éradiquer la pauvreté.

Les chiffres du chômage en Afrique du Sud, comme ailleurs, diffèrent selon la définition que l'on donne du chômage. Dans son acception restreinte le taux moyen du chômage en pourcentage de la population économiquement active est de 28,2% en 2003 alors qu'il est de 41,8% si on se réfère à la définition étendue. Dans les deux cas, ce sont les Noirs qui en sont les principales victimes, en particulier les femmes, suivis par les Métis, les Indiens et les Blancs<sup>42</sup> ; les taux variant aussi d'une région à l'autre entre 55,8% pour la province du Limpopo et 26,3% pour le Western Cape.<sup>43</sup>

En ce qui concerne la pauvreté, là aussi les définitions retenues font varier les chiffres entre 35% et 55% de la population totale, soit 20 à 25 millions de personnes dont 95% issus de la population noire. Comme pour le chômage, la figure de la pauvreté est incarnée dans une femme noire vivant en zone rurale ; l'héritage de l'apartheid est donc encore très présent. Dans ce sens, les 10% les plus pauvres

---

<sup>40</sup> La question d'une justice globale afin de lutter contre l'emprise de la mondialisation libérale en Afrique du Sud et en Afrique est le thème central du très pertinent ouvrage de BOND Patrick, *Against Global Apartheid, South Africa Meets the World Bank, IMF and International Finance*, UCT Press, Lansdowne, 2001.

<sup>41</sup> Sur la question de la privatisation de l'eau, voir la revue *Passant ordinaire*, n° 48, avril-juin 2004, p. 30 à 32. D'autres secteurs ont été touchés par les privatisations, les transports urbains notamment.

<sup>42</sup> Au sein de la population noire, 55% des femmes sont touchées par le chômage et 42,4%, les hommes. SAIRR 2003/2004, op. cit., p. 157-158. (Si j'utilise ici les catégories raciales, ce n'est pas bien entendu pour y apporter une quelconque caution, mais parce que les statistiques sud-africaines sont ainsi faites et permettent de mieux visualiser les différences qui persistent entre les catégories de population, héritage de l'apartheid).

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 157.

(Noirs) de la population en 1993 l'étaient encore en 2000 et les 10% des foyers les plus riches (Blancs) en 2000 accaparaient 48% des revenus.<sup>44</sup>

Au surplus, la pauvreté ne s'exprime pas seulement en termes de revenus mais intègre d'autres aspects qui font cruellement défaut en Afrique du Sud, en particulier l'accès aux services sociaux de base, et qui sont considérés par beaucoup comme des limites importantes à la réconciliation politique tant que la justice sociale ne sera pas rétablie. Enfin, il ne faut pas omettre le secteur informel dont il est délicat d'obtenir des données précisément parce qu'il n'entre pas dans les cadres légaux mais qui est d'un rare dynamisme à telle enseigne que le gouvernement le considère comme « un second secteur économique » (second economy) faisant l'objet d'attention toute particulière.<sup>45</sup> L'économie informelle n'en reste pas moins la manifestation structurelle de la pauvreté, du sous-développement et de la marginalisation, souvent considérée comme le seul moyen d'avoir un petit revenu sans tomber dans la délinquance.

Au-delà de ces aspects globaux qui forment le cadre des difficultés non résolues par le gouvernement, quatre domaines constituent des points très sensibles ayant potentiellement un impact considérable sur l'économie sud-africaine et qui sont toujours en suspens.

La question foncière n'a pas vraiment été résolue en dépit d'une volonté d'engager une réforme agraire matérialisée par une loi en 1994 sur la restitution, la redistribution et la réforme de la tenure foncière. Pour l'instant cette réforme est une impasse car elle n'a pas atteint, et loin s'en faut, les objectifs fixés en 1994 de restituer 30% des terres aux Noirs considérés comme un moyen de lutter contre la pauvreté.<sup>46</sup> Le principal écueil sur lequel cette loi bute est le droit de propriété qui, bien qu'établi sur des bases iniques<sup>47</sup>, demeure solidement ancré dans la constitution, dans les lois et dans les pratiques commerciales qui sont progressivement devenues l'axe essentiel de la réforme, en particulier en ce qui concerne le volet « redistribution », amplifiant l'amertume des populations déshéritées qui se sentent à nouveau exclues du droit à leur terre.<sup>48</sup>

Dans un autre registre, la politique du Black Economic Empowerment (BEE) engagée entre 1994 et 1998 visant à transférer des actifs d'actionnaires Blancs vers des Noirs a été conçue comme un moyen de déracialiser l'économie sud-africaine.<sup>49</sup> Si l'objectif est louable, les modalités de mise en œuvre ont abouti à créer une classe bourgeoise noire ordonnée autour de l'élite de l'ANC qui ne désirait plus entrer en politique. La « Xhosa Nostra »<sup>50</sup> ainsi dénoncée n'a eu aucun effet d'entraînement sur les autres catégories sociales ce qui a amené le gouvernement à revoir sa politique en 2003 en proposant une seconde génération de BEE ouverte à des catégories qui n'avaient pas encore pu en bénéficier. S'il encore trop tôt pour en mesurer les effets, cette politique ne semble pas vraiment avoir convaincu : la nature de la distribution du pouvoir économique en Afrique du Sud n'a pas été bouleversée ni les relations de pouvoir ; seule une classe aisée noire s'est constituée sans changement significatif pour la grande majorité de la population noire.

Dans un secteur différent mais qui affecte l'ensemble de l'Afrique du Sud, et plus globalement le continent, le problème du SIDA a des effets dévastateurs tant sur le capital humain, social

<sup>44</sup> SAIRR 2001/02, op. cit., p. 28. L'Humanité 27 avril 2005.

<sup>45</sup> Voir les discours de T. Mbeki devant le Parlement en février 2004 et février 2005 ainsi que le programme gouvernemental « un contrat populaire pour construire une Afrique du Sud meilleure » de 2004.

<sup>46</sup> En 2004, seulement 2,7% des terres avaient été restituées. Enjeux Internationaux, n° 3, I/2004, p. 34-35.

<sup>47</sup> Il s'agit de terres dont les propriétaires ont été dépossédés à partir de 1913 sur la base de pratiques discriminatoires et racistes.

<sup>48</sup> Sur les « Sans terre », voir le Monde Diplomatique de septembre 2003 et Enjeux Internationaux, op. cit., p. 34. Toutefois, des San, peuple autochtone d'Afrique du Sud, ont réussi à gagner un procès en 2003 les reconnaissant, sur la base de leur droit coutumier, propriétaire de terres dans la région de Richtersveld, à la frontière avec la Namibie alors qu'un autre groupe, les Khomani, s'est vu accordé par le gouvernement en 1999 la propriété de terres à la frontière avec le Botswana. FRITZ Jean-Claude, PORTEILLA Raphaël, Les Khoisan, in FRITZ J-C. et al., La nouvelle question indigène, L'Harmattan, Paris, à paraître 2005.

<sup>49</sup> Un autre aspect de la « déracialisation » de l'Afrique du Sud a porté sur les programmes d'Affirmative Action (discrimination positive ou inégalité compensatrice) engagés dès les années 1995-1996 en direction des populations discriminées racialement. Si cela a eu des effets probants dans l'Administration, la police et l'armée, cela a été moins vite et moins loin dans le secteur privé.

<sup>50</sup> Afrique contemporaine n°210, op. cit., p. 95 et s.

qu'économique.<sup>51</sup> La pandémie a pris de telles proportions que, selon les chiffres fournis par le SAIRR, l'année 2004 est la première année au cours de laquelle le nombre de morts en raison du SIDA est plus grand que le nombre de morts pour d'autres raisons (423711 pour 402694) et les perspectives sur les années à venir confirment et amplifient cette tendance.<sup>52</sup> L'impact du SIDA sur la population sud-africaine<sup>53</sup> est devenu une question nationale que le gouvernement a très longtemps tardé à assumer pleinement. T. Mbeki ainsi que sa ministre de la santé ont produit des discours pour le moins étranges et ambigus rejetant la faute sur d'autres facteurs et préconisant des remèdes inadaptés<sup>54</sup> sans prendre conscience du potentiel de destruction de cette maladie. Ce n'est qu'à la faveur d'actions en justice organisées par la puissante ONG Treatment Action Campaign (TAC) en 2001 et 2002 contre des firmes pharmaceutiques étrangères et contre le gouvernement que ce dernier a enfin mis en place un programme national de lutte contre le SIDA.<sup>55</sup> La réponse tardive ainsi proposée a permis de commencer une lutte cohérente et coordonnée avec un accès simplifié et à coût réduit aux médicaments, mais la tendance demeure préoccupante d'autant qu'au niveau international (au sein de l'OMC en particulier) la question des médicaments génériques autour des droits de propriété (brevets) est toujours soumise aux firmes pharmaceutiques internationales peu disposées à laisser un quelconque profit s'envoler, fût-il réalisé au détriment des plus malades qui sont aussi souvent les plus pauvres.<sup>56</sup> Cette destruction du capital humain sud-africain, conjugué à des carences importantes en termes d'analphabétisme et d'inégalités d'accès à l'éducation ainsi qu'à un personnel peu ou pas assez qualifié et à la persistance d'autres maladies comme la tuberculose ou le choléra, a entamé la crédibilité du gouvernement sur ce point d'autant que les crédits visent pour l'instant essentiellement la construction d'infrastructures certes opportunes mais font douter beaucoup de personnes : « vous pouvez avoir les plus beaux hôpitaux mais s'il n'y a personne pour y travailler, quel est l'avantage ? »<sup>57</sup>.

La question du SIDA est en outre connectée à un autre problème récurrent dans la société sud-africaine, les violences sexuelles, elles-mêmes partie intégrante de la criminalité.

En effet, pour de nombreux analystes, SIDA et violences sexuelles sont liés et participent à l'augmentation du taux de criminalité dont les racines sont à rechercher dans la pauvreté, le chômage et une longue tradition de subordination des femmes. Si l'Etat a pris des mesures spécifiques concernant les violences sexuelles (Tribunaux spéciaux, procureurs et policiers spécialement formés, centres d'accueil et programmes de protection des enfants), de nouveaux moyens sont encore nécessaires afin d'enrayer ce cercle vicieux et seul l'Etat est en mesure de favoriser une telle politique qui contribuera sans aucun doute à réduire la criminalité plus généralement. Ce fléau touche depuis 1994 l'Afrique du Sud prenant des formes diverses auxquelles les autorités ont du mal à répondre. Resté ainsi à un niveau très élevé, le nombre de meurtres commence depuis 2001 à se réduire alors que celui des viols stagne et que le nombre de vols est, lui, toujours en augmentation.<sup>58</sup> La tendance n'est pas aisée à déterminer sur ce point mais là encore l'héritage de l'apartheid pèse de tout son poids d'autant que deux phénomènes ont pris une réelle importance. D'une part, les services de gardiennage privé ont explosé depuis dix ans dans ce pays et contribuent à une approche différenciée de la violence et de la protection, différence reposant essentiellement sur le niveau des revenus. D'autre part, les

<sup>51</sup> En Afrique du Sud, 57% des personnes atteintes par cette maladie sont des femmes et la tranche d'âge 15-24 ans est quatre fois plus affectée que les autres tranches d'âge. SAIRR 2003/2004, op. cit., p. 20. Mandela a annoncé lui-même le décès de son fils mort du SIDA début janvier 2005, L'Humanité 7 janvier 2005.

<sup>52</sup> SAIRR, Ibid.

<sup>53</sup> En 2000, 5 263841 personnes étaient infectées sur une population totale de 45 millions. En 2004, 7373 071 personnes étaient infectées sur 46 500 000 d'habitants. En outre, ce pays compte en 2004 plus d'un million d'orphelins sans réelle politique d'accueil, hormis quelques lois sur la solidarité en faveur des enfants mais bien insuffisantes. 60% des orphelins sont à la charge des grands-mères en Afrique du Sud selon des chiffres du HSRC. Ibid. et Alternatives Internationales, n° 23, avril 2005, p. 32.

<sup>54</sup> Les journaux sud-africains s'en sont fait l'écho pendant plusieurs mois. Weekly Mail par exemple publie chaque semaine les chiffres mondiaux du Sida et des avertissements d'ordres divers afin d'enrayer la diffusion de la maladie.

<sup>55</sup> WILLAN Samantha, Recent Changes in the South African Government's HIV/AIDS Policy and its Implementation, African Affairs, (2004), 103, p. 109 à 117.

<sup>56</sup> La décision du gouvernement indien début 2005 obligé par l'OMC et les lobbies internationaux à abroger une loi sur la production de ces médicaments à très bas prix semble malheureusement confirmer cette tendance. L'Humanité, 24 mars 2005 ; voir également le dossier sur le SIDA dans Alternatives Internationales, op. cit.

<sup>57</sup> Weekly Mail and Guardian, 25 february-3 march 2005.

<sup>58</sup> SAIRR 2003/2004, op. cit., p. 396-397.

nombreux et récents départs massifs de policiers sud-africains s'engageant dans des sociétés privées de surveillance et protection, en particulier à destination de l'Irak, ont provoqué une hémorragie qu'il semble délicat de combler rapidement.<sup>59</sup>

Dans ces conditions, le gouvernement a pris conscience que, pour relever les défis et éviter que l'impatience et la désillusion ne se transforment en explosions sociales brisant le rêve de la réconciliation, il était nécessaire de réorienter quelque peu sa politique afin de maintenir le fragile équilibre de la paix sociale.

#### Les nouvelles orientations économiques

Devant les difficultés croissantes de l'ANC, les critiques se sont ordonnées en deux directions : d'un côté, une trop grande délégation aux entités infra-étatiques pour régler les problèmes sociaux quand ces dernières n'en ont pas les moyens ni financiers ni humains ; d'où des problèmes considérables pour les municipalités qui doivent faire face à la fois aux refus de paiement des citoyens, qui pour certains ne le peuvent pas, ainsi qu'aux insuffisantes redistributions financières de l'Etat. De l'autre côté, les privatisations n'ont fait qu'accélérer ces problèmes et contribué aux tensions observées au sein de la coalition gouvernementale.

Depuis les élections de 2004, le gouvernement semble avoir tiré les leçons des difficultés non réglées et a décidé d'infléchir sa politique économique. Une troisième voie, ou consensus de Beïjïnjïn, c'est-à-dire un modèle économique combinant le dynamisme du capitalisme guidé par l'Etat préoccupé par la nécessité d'augmenter les standards de vie de tous les sud-africains, semble avoir été retenu sous peine d'être confronté à une crise de légitimité aux conséquences difficilement maîtrisables.<sup>60</sup>

Différents instruments sont mobilisés pour mener à bien cette entreprise dont un certain nombre est déjà à l'œuvre : programme de travaux publics ; renforcement du BEE avec les ambiguïtés soulignées ; développement des investissements de l'Etat dans l'économie réelle (first economy) ; poursuite de l'amélioration des conditions de vie, notamment par la mise en place effective d'un système de sécurité sociale ; poursuite des améliorations en matière d'éducation et de formation ; l'ensemble devant continuer à préserver la confiance des investisseurs étrangers en s'appuyant sur un programme de réduction des taxes.

Intitulé par son promoteur, le ministre du Budget, Trevor Manuel, « Plus pour tous » (More for all), ce programme entend solliciter tous les niveaux d'action pour rendre les décisions cohérentes, en particulier, les partenariats public-privé, les services des municipalités et des provinces quand elles le peuvent ainsi que les réseaux associatifs et/ou syndicaux, sous la direction de l'Etat (development state). Au surplus, le gouvernement sans véritablement l'annoncer a toutefois mis un frein aux privatisations compte tenu des piètres résultats et performances réalisés en 2003-2004.<sup>61</sup>

Tous ces instruments ne visent au final qu'un double objectif sans cesse répété par le gouvernement depuis 1994 : éradiquer la pauvreté et le sous-développement pour bâtir une société démocratique non raciale, non sexiste, assurant la sécurité et la sûreté de tous les sud-africains, et la création d'emplois, tout en maintenant la confiance des investisseurs.

Le projet ne manque pas d'ambitions, la volonté politique semble être traduite en moyens financiers comme en témoigne le budget présenté en février 2005<sup>62</sup> ainsi qu'une cohérence d'ensemble en direction des sud-africains les plus marginalisés et déshérités.

Ce programme, conformément à d'autres décisions, tend également à renforcer la position de l'Afrique du Sud sur le continent et sur la scène internationale ce à quoi tous les gouvernements se sont engagés depuis l'arrivée au pouvoir de l'ANC.

### **III- L'Afrique du Sud, puissance internationale ou régionale/continentale ?**

<sup>59</sup> Dans certains commissariats, plus de la moitié des effectifs a démissionné pour d'évidentes raisons de salaires et cela souvent en contrevenant à la législation sud-africaine de 2002 interdisant le mercenariat.

<sup>60</sup> Discours de T. Mbeki 11 février 2005 ; Weekly Mail and Guardian 11-17 février 2005 ; Africa Confidential Vol. 46, n° 4, 18/02/05.

<sup>61</sup> "All About the Jobs", Africa Confidential, vol. 46, n° 5, 2005.

<sup>62</sup> Le secteur social représente 51,8 % du budget total en augmentation de près de 5 points par rapport à l'exercice budgétaire 2001/2002. Facts Facts n° 3, March 2005, p. 3.

En 1993, Mandela pouvait avancer que « les droits humains seront le flambeau qui guidera nos affaires étrangères » ; en 2003, A. Pahad, Ministre délégué aux affaires étrangères, précisait pour sa part que « la politique extérieure doit refléter les priorités nationales, le plus important étant le développement économique qui permettra d'améliorer la qualité de vie des sud-africains ». <sup>63</sup> Ces deux propos permettent à dix ans d'intervalle de saisir les évolutions en matière de diplomatie et d'affaires étrangères passant de l'idéalisme d'un mouvement de libération aux réalités du pouvoir pour un parti de gouvernement (la *realpolitik*). C'est aussi l'expression d'une certaine ambivalence dans le discours sud-africain relatif à la renaissance africaine.

### **Une puissance régionale/continentale**

Dès avant la fin de l'apartheid, l'Afrique du Sud était considéré comme le « poids lourd » de la région australe du continent africain. De retour dans la communauté des Etats démocratiques, ce poids n'a cessé d'être un atout cette fois-ci positivement apprécié aussi bien en Afrique australe que sur l'ensemble du continent.

Tant par sa superficie, que par sa démographie ou sa puissance économique et militaire, l'Afrique du Sud a tout d'une puissance régionale/continentale crédible aussi bien par le discours que par l'engagement concret même si certaines ambiguïtés sont à relever.

#### Le discours continental sud-africain

L'Afrique du Sud a rapidement adopté la rhétorique de la rédemption et de la responsabilité de ce pays envers ceux qui souffrent sous la forme du concept de renaissance africaine <sup>64</sup>.

Si ce pays a d'abord un destin africain selon Mandela, sa libération ayant entraîné la libération du continent, Mbeki théoriser le concept de la renaissance africaine <sup>65</sup> pour en faire une ligne de conduite dans les affaires africaines situant la responsabilité de l'Afrique du Sud aussi bien au niveau des droits humains que de la démocratie, du développement durable et de la paix. Ce courant de pensée, qui n'est pas vraiment nouveau en Afrique, n'est pas à proprement parler une idéologie ni un programme politique à l'échelle continentale. Il repose sur la conviction que le continent africain possède les ressources nécessaires à son développement, qu'il est possible de lutter contre les fléaux qui le minent et que la corruption peut être enrayerée à condition de favoriser l'instauration ou le renforcement des structures démocratiques. Dans cette perspective, l'Afrique du Sud tient un rôle particulier selon T. Mbeki pour qui la renaissance du continent doit être régie et guidée par le miracle sud-africain. <sup>66</sup> « L'Afrique du Sud est en raison de sa base économique relativement solide et de son autorité morale, le pays le mieux placé pour conduire le continent africain vers la renaissance ». De même, si « l'Afrique lutte pour l'émergence d'une nation africaine dynamique et pour conduire le continent hors de l'abîme » alors, « l'Afrique du Sud, avec ses hauts et ses bas économiques et politiques est le seul pays à même de mener à terme un tel projet ». <sup>67</sup>

Le discours sud-africain sur la renaissance africaine qui, conjugue à la fois tradition et modernité, rêves révolutionnaires et intégration à la mondialisation libérale, libération du continent noir, nationalisme sud-africain et exigences du néolibéralisme, tend à faire de ce pays un point d'ancrage, le

---

<sup>63</sup> Repris par *Enjeux Internationaux*, n° 3, op. cit., p. 40.

<sup>64</sup> Mandela y fait référence dès 1994, Mbeki l'utilise dans tous ses discours devant le Parlement depuis 2000. Sur l'origine du concept, DUNTON Chris, Pixley KaLsaka Seme and the African Renaissance Debate, *African Affairs*, vol. 102, n°409, octobre 2003, p. 555 à 575.

<sup>65</sup> Ce terme peut s'entendre comme « le moyen de redécouvrir les diamants de la connaissance de notre passé collectif en vue de l'appliquer à la création d'un futur meilleur », c'est donc un élément visant à régénérer l'Afrique tant sur les plans politique que socio-économique à partir des valeurs de ce continent. Rapporté à l'Afrique du Sud, il s'agit du réveil de la conscience noire du peuple africain à partir de la valorisation du passé et des valeurs fondamentales des droits humains perçu comme un palliatif à la mondialisation. *African Affairs*, Ibid. p. 558-559 et DIENG Amady Aly, Renaissance africaine, panafricanisme, et unité africaine, *Alternatives Sud*, vol. VIII (2001) 3, p. 208.

<sup>66</sup> Il convient de noter que ce discours joue aussi sur le plan interne en termes de consensus national impliquant tous les secteurs de la société ainsi qu'en substituant à l'idéologie anti-apartheid les notions d'identité et d'appartenance nationales parfois lourdes d'ambiguïtés. MARAIS Hein, Les ambivalences du projet sud-africain de renaissance africaine, ses penseurs, ses détracteurs, *Alternatives Sud* (2003) 4, p. 179.

<sup>67</sup> Ibid., p. 178-179.

centre d'un réseau économique et de relations sociales à partir duquel le continent pourra émerger et se développer.

### Un engagement de puissance

Se présentant depuis 1994 comme soucieuse des équilibres généraux du continent, l'Afrique du Sud a eu pour souci premier d'apurer ses dettes à l'égard de l'ex-Organisation de l'Union Africaine (OUA) avant d'exercer une forte influence sur l'architecture de la nouvelle Union Africaine (UA) mise en place depuis 2002 dont les engagements à respecter les droits humains et la démocratie dépassent ceux de l'ex-OUA. Outre le fait que la première réunion de l'UA se soit tenue en Afrique du Sud, ce pays accueille le Parlement Pan-Africain ainsi que le Conseil de Paix et de Sécurité de cette organisation<sup>68</sup> alors que le reste de l'administration est demeurée en Ethiopie.

Par ailleurs, l'Afrique du Sud s'est imposée comme un interlocuteur ou un médiateur indispensable sur le continent. Mandela puis Mbeki ont ainsi été sollicités pour être médiateurs dans divers conflits<sup>69</sup>, certes chacun à leur manière mais avec des résultats probants même si la dernière médiation de Mbeki en Côte d'Ivoire semble plus délicate.<sup>70</sup>

Toutefois, si l'envoi de troupes au Burundi ou en RDC a contribué à la pacification de ces conflits, avant même que les structures de l'UA relatives au maintien de la paix (Conseil de la Paix et de Sécurité et force africaine de réserve) ne soient installées, le désastre de l'intervention au Lesotho en 1998 a terni l'image de l'Afrique du Sud, qui reste néanmoins la seule intervention à l'extérieur à avoir connu un tel résultat. Au surplus, la manière dont T. Mbeki a géré la crise au Zimbabwe depuis 2002 n'a pas convaincu ses pairs ni l'opinion internationale, même si la « diplomatie discrète » de Mbeki (quiet diplomacy) puise ses origines dans le passé commun de lutte contre l'apartheid qui assure à Mugabe un soutien encore important parmi la population sud-africaine.<sup>71</sup>

Dans un sens identique, l'Afrique du Sud a aussi réussi à conforter son rôle de leader auprès des structures d'intégration régionales telle que l'Union Douanière d'Afrique Australe (SACU/SACUA) ou la Communauté de Développement d'Afrique Australe (SADC).<sup>72</sup> Mais dans les deux cas, les tensions entre les visions propres à l'Afrique du Sud et celles de ses voisins ont été vives soulignant les tentations d'hégémonie régionale poursuivies par Prétoria.<sup>73</sup>

Enfin, en étant en 2001 à l'origine avec le Nigéria, l'Algérie et le Sénégal du Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique (NEPAD), l'Afrique du Sud s'est imposée sur le plan économique comme une puissance continentale non sans soulever certaines craintes et ambivalences.

Le NEPAD se présente comme un état des lieux de la situation du continent et propose d'offrir un réel espoir aux peuples d'Afrique en s'appuyant sur la libéralisation économique. Pour ce faire, le projet invite à l'ajustement aux différents systèmes de régulation multilatéraux et identifie trois conditions préalables pour le développement : la paix, la sécurité la démocratie et la bonne gouvernance ; la gouvernance économique et la gestion des entreprises avec un regard particulier sur les finances publiques et la coopération et intégration régionales. L'idée fondamentale est donc que le capitalisme peut être converti en un système mondial plus équitable reposant sur les avantages comparatifs de l'Afrique (marché potentiel, main-d'œuvre, matières premières), sur la libéralisation des forces du marché comme stimulant la croissance avec le concours du secteur privé et du G8<sup>74</sup>, sur l'économie régie par le seul marché et sur l'Etat dont le rôle sera de poser la base d'une gestion fiscale saine et de garantir la stabilité politique et sociale.<sup>75</sup>

Cette conception particulière du développement soutenue avec ardeur par T. Mbeki, et qui a reçu l'aval de tous les organismes bilatéraux et multilatéraux importants, semble bien indiquer que

<sup>68</sup> Discours de T. Mbeki, 11 février 2005 ; Manières de voir, n° 79, 2005.

<sup>69</sup> En RDC, au Burundi, en Côte d'Ivoire mais aussi aux Comores, au Soudan ou à Madagascar, Le Monde 7 avril 2005.

<sup>70</sup> Sur ce point, se reporter à l'article de P.P. DIKA qui suit.

<sup>71</sup> Enjeux Internationaux, op. cit., p. 43 et s.

<sup>72</sup> McCARTHY Colin, The Southern African Customs Union in Transition, African Affairs, n° 409, op. cit., p.605 à 630; Enjeux Internationaux, n° 3, p. 43.

<sup>73</sup> La capitale a récemment africanisé son nom pour devenir Tshwane, Le Monde 11 mars 2005.

<sup>74</sup> Enjeux Internationaux, n°3, p. 40. Le G8 a d'ailleurs adopté son propre Plan d'Action pour l'Afrique qu'est venu renforcer celui présenté par Tony Blair relatif à l'Afrique en mars 2005 et qui s'inscrit dans cette coopération en s'articulant autour du renforcement de l'aide internationale, de la croissance économique, de la réduction de la pauvreté et du commerce. Africa Confidential, vol. 46 n°5, 4 march 2005.

<sup>75</sup> Voir le dossier NEPAD, in Afrique contemporaine, n° 204, octobre-décembre 2003.

l'intégration à la mondialisation libérale actuelle est conçue comme la seule alternative envisageable alors même que ce processus est déjà à l'œuvre depuis longtemps et a produit une grande partie des conditions de la fragilité de ce continent.<sup>76</sup> Un tel projet soutenu par l'Afrique du Sud tend surtout à lui conférer un rôle de puissance internationale.

### **Une puissance internationale**

L'AS réintégrée dans le concert international a poursuivi depuis dix ans une diplomatie active et ambitieuse bien que conditionnée par de nombreux facteurs internes et externes. Elle a su diversifier ses alliances commerciales ainsi que ses soutiens diplomatiques.

#### En matière commerciale

Depuis la fin des années quatre-vingt dix, l'Afrique du Sud a multiplié les partenariats économiques avec divers pays occidentaux ou zones économiques. Ainsi après plusieurs années de longues négociations un Accord sur le commerce, le développement et la coopération avec l'Union Européenne a été mis en oeuvre en 2000, bénéficiant au passage du soutien du gouvernement britannique de Tony Blair avec lequel depuis 1997 l'Afrique du Sud entretient d'excellentes relations, excepté à l'occasion de la crise avec le Zimbabwe.

Des discussions très avancées avec le Mercosur ont permis à l'Afrique du Sud de se rapprocher d'autres pays émergents ou en développement, notamment le Brésil à la fois sur les questions agricoles mais aussi sur le sujet sensible des droits de propriété dans le cadre des négociations à l'OMC sur les ADPIC.

Par ailleurs, l'Afrique du Sud s'est livrée à un travail de lobbying important lors des négociations avec les Etats-Unis en vue de l'adoption de la loi sur la Croissance et les Opportunités économiques (connue sous l'acronyme AGOA). Cette loi tend à accorder à certains produits africains un accès préférentiels au marché américain en contrepartie d'une ouverture des leurs et d'un soutien lors de diverses négociations internationales. Cependant sur ce point l'Afrique du Sud, notamment au moment de la crise avec le Zimbabwe, n'a pas renié ses soutiens historiques comme elle l'a toujours fait dans le domaine diplomatique plus largement.

#### En matière diplomatique

Avec N. Mandela, une tradition de soutien diplomatique aux pays qui l'ont aidé pendant la lutte contre l'apartheid s'est installée et n'a pas été remise en cause avec l'arrivée au pouvoir de T. Mbeki.

Au contraire, l'Afrique du Sud a souvent réaffirmé son soutien à Libye ou à Cuba au grand dam des américains et européens et en octobre 2004, le gouvernement sud-africain a même rétabli des relations diplomatiques avec la République Sahraouie contre l'avis du Maroc.<sup>77</sup> Sans se départir non plus de positions tranchées sur le nouvel ordre mondial, ses prises de positions contre l'engagement américain en Irak et déjà en Afghanistan ont montré une réelle indépendance de vue sur cet ordre mondial version *pax americana*.<sup>78</sup>

Au-delà de ce courage diplomatique non négligeable car reposant encore sur certaines valeurs morales en matière de relations internationales, le gouvernement sud-africain a su également engager des relations durables avec des pays d'autres continents en particulier du Sud (Inde, Brésil, Chine). Ces rapprochements se sont concrétisés en 2004 autour d'un Agenda pour la coopération Sud-Sud, porteur d'une même vision de la mondialisation dont il convient d'influencer le cours ; le NEPAD, bien qu'ambigu, entrant dans cette perspective. Surtout, ces alliances sont pour l'instant non négligeables dans le cadre des négociations au sein de l'OMC car elles préfigurent des résistances aux diktats des pays occidentaux dans de nombreux domaines vitaux pour ces pays (agriculture, alimentation, textile, médicaments).

A la faveur de ces alliances, c'est aussi, et c'est un peu plus novateur, une tendance à vouloir démocratiser davantage le fonctionnement des organisations internationales qui semble se dessiner.

<sup>76</sup> Il y a pourtant un ensemble de pratiques et pistes qui pourrait faire en sorte que l'Afrique refuse le marché. Voir Alternatives Sud, Et si l'Afrique refusait le marché ?, vol. VIII (2001) ainsi que le Monde Diplomatique, octobre 1998 et t avril 1999. Pour des analyses pertinentes sur le NEPAD, voir la riche bibliographie de MARAIS Hein, op. cit.

<sup>77</sup> Le Monde 22 octobre 2004.

<sup>78</sup> Le Monde 29 octobre 2004.

Aussi bien à l'OMC qu'aux Nations Unies<sup>79</sup>, l'Afrique du Sud avec ces pays et d'autres ont envisagé des pistes de réformes dans une perspective plus générale de promotion d'une solidarité humaine à l'échelle planétaire<sup>80</sup> mettant en difficulté, pour un temps, les principaux pays occidentaux.

Dix années de démocratie et de liberté ont considérablement changé l'Afrique du Sud de l'intérieur. Les idéaux portés par l'ANC se sont transformés en réalités tangibles même s'il y a encore beaucoup à faire. Les risques sont grands qu'à l'apartheid racial succède un apartheid économique et social déjà à l'œuvre selon certains. Pour autant, ce pays demeure encore un exemple dont il tente de se servir, pour à son niveau et avec ses moyens dans le contexte de la mondialisation actuelle, faire progresser de telles idées dans des relations internationales trop souvent marquées par la loi du plus fort. La libération de l'Afrique du Sud invite à réfléchir encore sur les conditions de l'avènement d'un autre monde porté non seulement par des idéaux mais aussi par des actes politiques forts.

## AFRIQUE DU SUD

### PRINCIPAUX INDICATEURS

#### Indicateurs démographiques

Superficie		1 219 090 Km <sup>2</sup>
Population (recensement 2001)		44 819 778
	(en 1994)	39 630 000)
Dont	Africains	79%
	Métis	8,9%
	Indiens	2,5%
	Blancs	9,6%

#### Indicateurs sociaux

Croissance démographique (1996-2001)		10,4%
Répartition par sexe	Hommes	49,3%
	Femmes	50,7%
Répartition par âge	0-14 ans	31,4%
	15-39 ans	43,8%
	40-64 ans	19,8%
	+ de 65 ans	5%
Espérance de vie (moyenne)		57 ans
	Africains	55,5 ans
	Blancs	65,5 ans
Densité		36 ha Km <sup>2</sup>
Par Province	KwaZulu-Natal	10 millions

<sup>79</sup> L'Afrique du Sud avec le Nigéria notamment postule depuis plusieurs années maintenant à un siège de membre permanent au Conseil de Sécurité des Nations Unies.

<sup>80</sup> La tenue d'une réunion en avril 2005 en Afrique du Sud célébrant le 50ème anniversaire de la conférence du Mouvement des Non-Alignés de Bandung s'inscrit dans cette perspective. Discours de T. Mbeki, 11 février 2005.

(densité	100 ha Km2)
Gauteng	8,8 millions
(densité	480 ha Km2)
Eastern Cape	7 millions
Limpopo	5,5 millions
Northern Cap	899 000 ha
(densité	2 ha Km2)

### **Indicateurs économiques**

Inflation		5,8%
Croissance économique	3,6%	
Chômage (sens strict)		30,5%
(sens étendu)		41,8%
Adultes sans aucune scolarité	17,9%	
Adultes avec un diplôme supérieur		8,4%
Mortalité infantile		45 pour mille
Nombre de personnes affectées par le SIDA (2004)		7 373 071

### **Institutions politiques**

Nature de l'Etat	République unitaire composée de 9 provinces
Régime politique	Régimes mixte, parlementaire et présidentiel
Monnaie	1 Rand= 0,13 euro