

LA TRANSITION EN AFRIQUE DU SUD

GÉRARD FRITZ *

Le défi de la transition était de construire une nouvelle société, sur les vestiges des legs du passé fait de violence et d'affrontements. On ne pouvait ignorer les siècles de colonisation et les décennies de discrimination ; il fallait faire du neuf avec de l'ancien. Il fallait « changer... les ennemis en frères » et pour cela en même temps supprimer l'apartheid et fonder une société plus libre et plus égalitaire. Les deux, bien que distincts intellectuellement, ne pouvaient être pratiquement séparés. Ils étaient l'avant et l'envers de la nouvelle médaille qu'il fallait frapper.

*C'est la douce loi des hommes
De changer l'eau en lumière
Le rêve en réalité
Et les ennemis en frères*

Paul Éluard

Le 9 mai 1994, au Cap, se tenait la séance d'ouverture solennelle du Parlement, le premier dans l'histoire du pays à avoir été élu au suffrage universel « intégral ». En l'absence d'autres candidats, Nelson Rolihlahla Mandela fut proclamé, selon la Constitution du 28 janvier 1994, président de l'Afrique du Sud. Le lendemain, son investiture officielle marqua pour le monde entier la naissance d'une « nouvelle » Afrique du Sud. Pourtant, on ne peut oublier que seulement cinq ans auparavant sévissait dans le pays l'effroyable régime de l'apartheid et que Mandela n'était alors que « le prisonnier le plus célèbre du monde ». Cinq années, à l'histoire complexe et mouvementée, ont

* CHERCHEUR ASSOCIÉ AU CERPO, UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE

été nécessaires pour effectuer la transition entre l'ancienne et la nouvelle République d'Afrique du Sud ** ¹.

C'est en effet le 6 septembre 1989 que le « régime de Pretoria » fit publiquement sa première ouverture de changement. Ce soir-là, le président Frederik Willem De Klerk, commentant à la télévision les résultats des élections du jour, annonça qu'il y avait désormais dans le pays une large majorité ² pour permettre la construction d'une démocratie (fondée sur le principe « un homme, une voix ») dans le cadre des frontières historiques du pays (ce qui impliquait donc la réintégration des Bantoustans). Ces propos traduisaient donc le renoncement aux dogmes officiels du régime et la fin projetée de l'apartheid. Mais évidemment, l'œuvre restait à accomplir et les procédures de concertation à imaginer.

Les premiers gages donnés de la sincérité de l'ouverture furent la levée de l'interdiction des organisations africaines le 2 février 1990 (celles-ci renonçant symétriquement à la lutte armée) et, le 11 février, la libération de Mandela. Il y avait pratiquement un an que, depuis son lieu de détention et en accord avec l'ANC, il avait fait connaître, sentant l'effritement du régime, ses propositions pour une transition pacifique. Mais le gouvernement avait tenté de lui imposer des limites à sa liberté d'action qu'il avait toujours refusées. Pressé par les événements,

** Ecrivant sur l'Afrique du Sud « ancienne manière », il n'est guère possible d'éviter le vocabulaire raciste, ni de ne pas se retrouver pris dans la présentation de la logique raciste. On voudra bien lire les guillemets partout où c'est nécessaire, et ressentir la réserve et l'indignation sous-jacentes à certains développements. Par ailleurs, nous tenons à exprimer une nouvelle fois toute notre gratitude à Myriam Fritz-Legendre qui a pris sur son temps libre pour assurer le traitement de ce texte.

¹ Malgré la radicalité du changement de régime, la dénomination officielle du pays reste la même : République d'Afrique du Sud, l'ancienne de 1961 à 1994, la nouvelle depuis cette date. Il faut aussi rappeler qu'à la fin du XIX^e siècle, le territoire du Transvaal s'appela également République d'Afrique du Sud.

² Il chiffrera cette majorité à 70 %, soit les 50 % de sièges du Parti National qui devenait donc de ce fait, non plus le parti du régime, mais celui de l'évolution, et les 20 % du Parti Démocrate (opposition libérale à l'apartheid). Tout ceci dans le cadre de la Chambre « blanche », mais qui était bien celle qui détenait les clés de l'avenir.

le gouvernement finit donc par le libérer sans conditions³. Le dialogue pouvait s'engager entre personnes libres.

Ce ne fut que le 20 décembre 1991, après plusieurs accords successifs, et difficilement acquis, entre les différentes parties, que fut réunie une structure officielle de négociation : la Convention pour une Afrique du Sud Démocratique ou CODESA (*Convention for a Democratic South Africa*), une table ronde où toutes les forces politiques du pays étaient invitées. Les tensions réapparurent, notamment sur les questions constitutionnelles, entre l'ANC et le Parti National. Ce n'est que fin 1992, après que ces divergences eurent été aplanies de manière secrète et bilatérale, que la discussion plénière put reprendre. Il fallut encore un an de débats, dans un climat d'agitation dans le pays, pour que soit enfin adoptée une nouvelle Constitution (prévue pour être transitoire), qui fut promulguée le 28 janvier 1994, permettant de prévoir des élections démocratiques pour la fin du mois d'avril.

La longueur et la difficulté des négociations, la complexité des procédures mises en place – tous éléments qu'il nous faut présenter – s'expliquent par l'hétérogénéité sociale et politique de la population, legs d'une histoire qui a multiplié les clivages et les divisions pendant plusieurs siècles. L'institutionnalisation de la discrimination avait exacerbé les cloisonnements et la dureté de la politique de répression pour les garantir. Il n'y avait pas un peuple sud-africain mais des communautés « séparées », avec entre elles un héritage de violence et d'humiliation.

Le défi de la transition était de construire *une* nouvelle société, sur les vestiges de ces legs du passé fait de violence et d'affrontements. On ne pouvait ignorer les siècles de colonisation et les décennies de discrimination ; il fallait faire du neuf (positif) avec de l'ancien (négatif). Il fallait « changer... les ennemis en frères » et pour cela en même temps, supprimer l'apartheid et fonder une société plus libre et plus égalitaire. Les deux, bien que distincts intellectuellement, ne pouvaient être pratiquement séparés. Ils étaient l'avertissement et l'envers de la nouvelle médaille qu'il fallait frapper.

³ Sur tous ces événements, on pourra notamment consulter Du Toit (Pierre), *State Building and Democracy in Southern Africa*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1995 (Part III) ; Faure (Murray) and Lane (Jan-Erik) (Ed.), *South Africa : Designing New Political Institutions*, London, Sage Publications, 1996 ; O'MEara (Dan), *Forty Lost Years. The Apartheid State and the Politics of the National Party 1948-1994*, Randling (S.A.) et Athens, Ohio University Press, 1996.

Se guérir de l'apartheid ?

Au sens précis du terme, « apartheid » désigne seulement la dernière forme que prit la discrimination. Cette dernière est apparue dès les débuts de la colonisation, en Afrique du Sud comme ailleurs, et elle a été institutionnalisée dès les premières années de l'Union Sud-Africaine créée en 1910. C'est seulement à partir de 1948 que l'emploi du terme « apartheid » (« mise à part » ou « développement séparé ») apparaît comme une tentative de masquer l'inégalité : les différentes communautés étaient censées être égales, mais séparées⁴.

Si l'Afrique du Sud fut le dernier État à revendiquer le droit de discriminer officiellement et juridiquement, c'est qu'elle fut par son histoire à la fois poussée vers un renforcement du racisme inhérent à toute colonisation et aussi protégée par l'environnement international qui le toléra plus longtemps là qu'ailleurs. Le régime sud-africain a renchéri sur les divisions entre communautés et n'a pas hésité à en introduire de nouvelles en développant tout un vocabulaire artificiel dans ce but⁵. Pour comprendre les difficultés à sortir de l'apartheid, il est nécessaire de prendre conscience de la complexité – parfois réelle, parfois idéologique – de la formation historique de la population.

La mise en place d'une société fragmentée

Avant d'en arriver à la colonisation, facteur essentiel du processus, il faut rappeler – pour contrer un des dogmes de l'apartheid – qu'il y avait des habitants sur place avant l'arrivée

⁴ La formule « séparés mais égaux » est due à la Cour Suprême des Etats-Unis dans son arrêt *Plessy v. Ferguson* de 1896. Cf. Zoller (Elisabeth), *Grands arrêts de la Cour Suprême des Etats-Unis*, Paris, PUF, 2000, p. 285. Le régime d'apartheid avait donc les mêmes bases juridiques et idéologiques que la discrimination dans le sud des Etats-Unis, justifiée par la Cour Suprême jusque'en 1954.

⁵ Nous ne pouvons ici discuter de ce point, mais simplement renvoyer à deux ouvrages de référence : Boonzaier (Émile) et Sharp (John) (Ed.), *South African Keywords. The Uses and Abuses of Political Concepts*, Cape Town and Johannesburg, David Philip, 1988 ; Turner (Barry), *Southern African Profiled. Essentials facts on Society, business and politics in Southern Africa*, London, Macmilan Reference Limited, 2000.

des Hollandais : les Khoisan, dès avant le début de notre ère, et les Bantou dès son premier millénaire ⁶.

Le premier élément déterminant tient à la caractéristique de la colonisation ⁷. D'abord ce fut une colonisation de peuplement, de pionniers décidés à s'installer définitivement sur une terre qu'ils considéraient comme leur ⁸. De plus, elle fut double : d'abord des Hollandais dès 1652, puis des Britanniques à partir de 1795, la

⁶ Sur l'histoire de l'Afrique du Sud, on pourra se reporter à Cameron (Trehwella) (Ed.), *An Illustrated History of South Africa*, Johannesburg, Jonathan Ball Publishers, 1986 ; Omer-Cooper (J.D.), *History of Southern Africa*, London, James Currey, 1988 ; Davenport (R.R.H.), *A Modern History*, Cambridge, Cambridge Commonwealth Series, 1978 ; Thomson (Leonard), *A History of South Africa*, New Haven and London, Yale University Press, 1995 (le chapitre 8 est consacré à la transition) ; Welsh (Franck), *A History of South Africa*, London, HarperCollins, 2000. Ajoutons un ouvrage sur la complexité de l'écriture de cette histoire : Saunders (Christopher), *The Making of the South African Past. Major Historians on race and class*, Cape Town and Johannesburg, David Philip, 1988. Sur les Khoisan, cf. Fritz (Jean-Claude) et Porteilla (Raphaël), « Les Khoisan d'Afrique Australe », in Fritz (Jean-Claude) et autres, dir., *La Nouvelle Question Indigène. Peuples autochtones et ordre mondial*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 169 à 203. Pour une réévaluation des idées reçues sur le peuplement de l'Afrique du Sud, on pourra consulter le très intéressant ouvrage de Hall (Martin), *The Changing Past : Farmers, kings and traders in southern Africa, 200-1860*, Cape Town and Johannesburg, David Philip, 1987. Sur le rôle des missions, cf. De Kock (Leon), *Civilising Barbarians. Missionary Narrative and African Textual Response in Nineteenth-Century*, Johannesburg, Witwatersrand University Press, 1996.

⁷ Nous n'avons ici que la possibilité de rappeler les grandes lignes d'une évolution complexe. Pour ceux qui ne souhaiteraient pas consulter la bibliographie déjà référencée, mais néanmoins se repérer plus facilement, signalons deux ouvrages : l'un pour une version condensée de l'histoire : Troup (Freda), *South Africa : An Historical Introduction*, Hardmondsworth, Penguin Books, 1972 ; l'autre qui donne des clés pour une meilleure compréhension : Saunders (Christopher) and Southey (Nicholas), *A Dictionary of South African History*, Cape Town and Johannesburg, David Philip, 2001 (1^{re} édition 1998).

⁸ Sur le lien entre les mécanismes de la colonisation et le racisme, cf. l'excellent ouvrage de Keegan (Timothy), *Colonial South Africa and the Origins of the Racial Order*, London, Leicester University Press, 1996 ; cf. également Crais (Clifton C.), *The Making of the Colonial Order. White*

Grande-Bretagne décidant de « protéger » les possessions d'outre-mer du roi de Hollande, chassé par la Convention, puis par Napoléon. En 1814, Londres obtint de conserver la Colonie du Cap. Dès lors, la Couronne administra un territoire occupé principalement par des Hollandais dont les liens avec leur « métropole » allaient se distendre de plus en plus, en même temps qu'ils développèrent un sentiment d'hostilité vis-à-vis de leurs nouveaux maîtres. Les deux types de colonisation avaient des styles et des intérêts divergents, d'où des tensions structurelles et des heurts violents à plusieurs reprises. Il n'y avait qu'un élément qui les unissait vraiment : le dédain et le mépris envers les « indigènes », même si les manières de les dominer étaient différentes. Toute la période coloniale est donc un jeu triangulaire, mais l'un des partenaires se voit confier en permanence le rôle du mort. Au XIX^e siècle, on parlait des trois B (British, Boers et Bantous), au XX^e siècle, après la création de l'Union Sud-Africaine (un dominion unifiant les différentes colonies) des trois A (Anglophones, Afrikaners, Africains). Le changement de terminologie correspond au passage de colonies consacrées à l'agriculture et au commerce maritime, à un territoire autonome (et très rapidement indépendant) qui connaît un développement du secteur minier (un peu plus tard d'une industrie), et où la question de la main-d'œuvre, et de son statut, devient cruciale.

Au début, un partage des rôles s'établit entre les deux colonisations. Les Boers n'avaient, à l'arrivée des Britanniques, pénétré que la (petite) moitié occidentale de l'actuelle Afrique du Sud et avaient repoussé par la violence les populations Khoisan en recourant à des actions punitives, les « commandos ».

Dans l'arrière-pays du Cap, il y avait de grands domaines (notamment vinicoles), plus loin à l'intérieur des fermes. Dans les deux cas, on eut dès les premières années recours à l'esclavage pour les exploiter : après un bref essai avec les Khoisan, très vite jugés peu « performants », on importa des esclaves, d'abord des Indes néerlandaises (d'où la communauté « malaise » de la région du Cap), puis du Mozambique et d'autres territoires africains. L'esclavage fut justifié par des arguments religieux, fondés sur l'invocation de la Bible et de la malédiction de Cham. Face à ce peuple de paysans esclavagistes, les Britanniques adoptèrent dès le départ

une attitude condescendante. Ce qui était alors la première puissance du monde et la maîtresse des mers voyait comme intérêt principal à son installation en Afrique du Sud de pouvoir contrôler la route maritime des Indes. Mais les colons britanniques installés sur place n'entendaient pas se contenter de ce rôle politique et maritime, et concurrencèrent les Boers dans les activités agricoles. Il conçurent même un projet de faire du pays une terre britannique : à plusieurs reprises, on tenta de rééquilibrer les deux communautés coloniales en incitant les émigrants du Royaume-Uni à venir s'installer sur place. Mais ces tentatives échouèrent et, jusqu'au bout, les Boers restèrent majoritaires au sein de la population européenne, ce qui devait peser lourd par la suite. Boers et Britanniques s'affrontèrent à plusieurs reprises au XIX^e siècle, ce qui provoqua des migrations de populations et deux guerres.

Les années 1820-1845 furent marquées par d'importants déplacements aboutissant à un redéploiement des groupes humains sur le territoire. Il y eut un mouvement des Boers vers l'est et le nord, le Grand Trek, et un mouvement de dispersion des populations bantoues, en parallèle avec la transformation du royaume zoulou en puissance militaire. C'est donc l'époque où les Bantous installés dans la moitié orientale du pays – où la pluviométrie permet une certaine forme de sédentarisation par l'agriculture – rentrent à leur tour dans le jeu (l'espace sud-africain devient alors celui que nous connaissons). Cette militarisation de la nation zouloue sous l'influence de Shaka entraîna, si l'on retient les explications traditionnelles, par son agression, la fuite des autres groupes bantous et leur affaiblissement⁹. On pensait que ce fut là un facteur décisif qui facilita la pénétration des Européens, voire la légittima. Les recherches menées depuis la « libération » du pays ont sensiblement changé la vision des choses. Ce mouvement de dispersion, le Mfecane comme il est appelé (le mot évoque l'idée d'écrasement), est aujourd'hui conçu comme ayant été en partie causé par les premières incursions européennes. Les deux mouvements sont donc contemporains et imbriqués l'un dans l'autre¹⁰.

⁹ Sur Shaka et le royaume zoulou, on pourra consulter Taylor (Stephen), *Shaka's Children. A History of the Zulu People*, London, Harper Collins, 1992.

¹⁰ Les deux ouvrages fondamentaux qui ont conduit à cette remise en perspective historique des événements sont : Hamilton (Carolyn) (Ed.), *The Mfecane Aftermath. Reconstructive Debates in Southern African History*, Johannesburg, Witwatersrand University Press, 1995 ; et Etherington (Norman), *The Great Treks. The Transformation of Southern Africa, 1815-1854* (on appréciera le pluriel qui lie les deux mouvements).

Le Grand Trek fut provoqué par la difficulté des Boers à supporter le pouvoir britannique et surtout par la décision de celui-ci d'abolir l'esclavage considéré par eux comme un des éléments centraux de leur mode de vie. Ils partirent donc en colonnes de chariots à bœufs, quittant la colonie du Cap pour fonder de nouveaux territoires où ils seraient les maîtres. Ce mouvement, qui les amena à affronter militairement les Africains, fut un élément fondamental (comme la conquête de l'Ouest aux États-Unis) dans la formation de leur esprit pionnier. Une date importante est celle du 16 décembre 1838, le « jour de l'alliance » (*Covenant Day*) où ils jurèrent allégeance à Dieu s'il leur donnait la victoire sur les Zoulous ; le soir même, ils remportaient la bataille décisive de la *Blood River*. Cet esprit pionnier associant la bible et le fusil, les conduisit à fonder une série de nouvelles républiques, qui finirent par constituer trois territoires : le Natal, l'État Libre d'Orange et le Transvaal. Dès le milieu du siècle, les Britanniques reprirent le Natal ouvert sur la mer et laissèrent deux Républiques aux Boers, l'Orange et le Transvaal, tous deux enclavés. On arrivait donc à une situation d'équilibre : deux colonies britanniques sur la côte et deux Républiques de Boers dans l'intérieur. Mais la découverte de diamants dans l'Orange en 1867 et à Kimberley en 1871, celle de l'or dans le Witwatersrand (où Johannesburg naquit d'un camp de chercheurs d'or) en 1886, aiguisa l'envie de l'Empire de ne pas se laisser limiter par deux peuples de paysans arriérés.

Il y eut une première tentative de conquête en 1877, mais les difficultés des Britanniques avec les Zoulous et la cinglante et sanglante défaite que ces derniers leur infligèrent à Isandhlwana le 22 janvier 1879¹¹ incitèrent les Boers à la résistance et ils battirent à leur tour les Britanniques à Majuba Hill le 26 février 1881. La Couronne reconnut d'une manière ambiguë leur liberté en échange d'une clause d'allégeance. La situation se compliqua car la majorité des chercheurs d'or étaient britanniques ; or le gouvernement de Pretoria les traitait en étrangers (*Uitlanders*) et leur refusait le droit de vote. Le gouvernement du Cap, dirigé par Cecil Rhodes, saisit le prétexte pour tenter une reconquête. Après le désastreux Raid de Jameson en 1895 qui échoua piteusement et où les troupes censées libérer les *Uitlanders* furent elles-mêmes faites prisonnières, entraînant la démission de Rhodes, Londres

¹¹ Cf. Duminy (Andrew) and Ballard (Charles) (Eds.), *The Anglo-Zulu War. New Perspectives*, Pietermaritzburg, South Africa, University of Natal Press, 1981.

reprit les affaires en main en invoquant la clause d'allégeance et demanda à l'Orange et au Transvaal de reconnaître leur appartenance à l'Empire. Paul Kruger, président du Transvaal, envoya un ultimatum aux Britanniques les enjoignant de reconnaître la totale indépendance. L'expiration de l'ultimatum était fixée au 11 octobre 1899 ; et ce jour-là, devant le silence de Londres, il lança les opérations militaires.

Cette « guerre des Boers » dura jusqu'en 1902. Après une première phase (3 ou 4 mois) où les Boers humilièrent les Britanniques (qui avaient sous-estimé l'ennemi) en pénétrant dans les colonies et en assiégeant trois nœuds ferroviaires stratégiques, une deuxième où les Britanniques, en y mettant le prix, reconquirent le contrôle des grands axes jusqu'à Pretoria en juillet 1900, commença une guerre d'usure de presque deux ans. Alors les Boers pratiquèrent la guérilla, les Britanniques répondirent par une politique de terre brûlée afin de couper les combattants de la population et furent finalement contraints de regrouper femmes et enfants dans des « camps de concentration » (c'est alors que le mot fut inventé). Les mauvaises conditions sanitaires et les épidémies qui s'ensuivirent aboutirent à de nombreux décès (pas loin de 28 000 chez les Boers ; un détenu sur dix mourut et un enfant sur sept). Ces pertes restèrent dans les mémoires des Boers et alimentèrent un sentiment de haine et une volonté de revanche contre les Britanniques¹². Pour éviter la prolongation de l'hémorragie, les généraux boers acceptèrent de se rendre. La paix fut négociée à Vereeniging et signée à Pretoria le 31 mai. Outre la situation des femmes, dans les camps et encore plus hors des camps, ce qui poussa les Boers à accepter les conditions britanniques fut la crainte d'une révolte indigène (il y eut des soulèvements le 6 mai). Exclue au départ de cette guerre de « gentlemen » entre Blancs, les Africains y avaient été souvent indirectement associés et en avaient souffert autant, sinon plus, que les colons. On pouvait craindre qu'ils saisissent l'occasion et profitent des querelles et de la faiblesse de leurs maîtres.

¹² Cf. Pakenham (Thomas), *The Boer War*, London, Futura Publications, 1982 (p. 510 pour les chiffres sur les décès dans les camps.). Cette guerre fut l'une des premières à innover et à présager de l'avenir pour les guerres du xx^e siècle : fusils n'émettant pas de fumée, tranchées, guérilla, terre brûlée, etc. On trouvera un écho de la force de ressentiment des Boers dans le roman de Bryce Courtenay, *La puissance de l'ange*.

L'accord réalisé et les négociations pour une constitution de l'Union Sud-Africaine prévoyaient la réunion des quatre territoires dans une entité unique, membre de l'Empire Britannique. Les impérialistes britanniques avaient donc gagné sur ce point. Mais les Libéraux, plutôt pro-Boers, revinrent au pouvoir en 1905 et se montrèrent souples sur certains aspects. Un point essentiel était, une fois acquise l'idée d'un système de Westminster où le gouvernement est issu de la majorité d'une assemblée élue par le corps électoral, de savoir comment serait composé ce dernier. On avait le choix entre le système du Cap, dit du « suffrage civilisé » où les non-Blancs pouvaient, en faisant leurs preuves, être inscrits sur les listes électorales (en fait environ 7 % d'entre eux en bénéficiaient au Cap et 5 % au Natal), et le système boer d'un suffrage exclusivement réservé aux Blancs. On décida finalement de geler la situation et de laisser chaque province conserver sa loi. Malgré une nouvelle tentative d'immigration britannique au lendemain du conflit, on ne put rééquilibrer les deux populations : les Boers conservaient la majorité au sein du corps électoral. Dans leur confusion, les Britanniques avaient créé une situation paradoxale : les vaincus militaires devenaient potentiellement les vainqueurs politiques. Ils pourraient un jour se débarrasser de la tutelle britannique et retrouver la possibilité de remettre les « Noirs » à leur place.

L'Union Sud-africaine devait durer de 1910 à 1961. Dotée de l'autonomie (*self government*) pour la gestion des affaires intérieures dès le départ, elle acquit rapidement la pleine personnalité internationale qui fut confirmée avec le statut de dominion par le *Westminster Act* de 1931. Il faut toutefois noter que, au moins jusqu'à cette dernière date, Londres gardait un droit de s'opposer à la législation, mais ne l'utilisa pas. Le Royaume-Uni voit donc sa responsabilité engagée dans l'adoption de la première fournée de lois discriminatoires, une politique certes alors pratiquée par toutes les puissances coloniales.

La population se ventilait selon le système dit des trois A. Les Britanniques ne se distinguaient plus par le statut politique dans un pays membre de l'Empire, mais par la langue. On prit donc l'habitude de les appeler les Anglophones. Les anciens Boers avaient développé une idéologie nationale fondée sur l'héritage des *Voortrekkers*, les pionniers du Grand Trek, et sur la certitude d'un « peuple élu » de s'être vu donner cette terre par Dieu lui-même (*le Covenant*). Ils s'appelèrent désormais les « Africains », les Afrikaners, ceux qui parlaient une langue à eux, l'Afrikaans, les seuls habitants

légitimes du pays ¹³. Ainsi les derniers liens étaient symboliquement coupés avec l'ancienne métropole, et les Afrikaners devenaient un peuple à part, installé sur sa terre. Une association agissant en secret dès 1919, l'*Afrikaner Broederbond* (la fraternité Afrikaner) œuvra pour promouvoir la cause du nationalisme afrikaner et prendre le contrôle du pouvoir politique ¹⁴. Les Africains (l'anglais *Africans* permet de les opposer aux « autres » Africains, les Afrikaners), constituait la grande majorité de la population, mais après les guerres de conquête du XIX^e siècle, ils se retrouvaient réduits à une masse indistincte privée de terre et de statut social, un prolétariat dont la seule chance de survivre était de trouver du travail, et d'abord dans les mines ¹⁵.

C'est bien sur le terrain social que se produisirent les premières difficultés du nouvel État. On tenta d'abord une réconciliation entre les anciens belligérants, ce qui fut résumé dans le slogan « l'alliance de l'or et du maïs ». Globalement, les

¹³ L'Afrikaans dérive de la langue née des contacts dans le port du Cap. Mêlant un vocabulaire principalement hollandais à d'autres éléments venus de l'anglais, de l'allemand, du français, du malais et de langues africaines, elle se distingua progressivement du néerlandais. C'est à Paarl en 1875 qu'un certain Arnoldus Pannevis le créa en lui donnant une grammaire. Certains pensent que celui qui joua le rôle décisif fut Stephanus-Jacobus Du Toit qui publia une grammaire et le premier journal dans cette langue en 1876.

¹⁴ Les Afrikaners se distinguent ainsi des Anglophones qui étaient plus liés à l'Empire et au Commonwealth qu'à la terre sud-africaine. Sur le peuple afrikaner et son nationalisme, on pourra lire : Harrison (David), *The White Tribe of Africa. South Africa in Perspective*, Johannesburg, Southern Book Publishers, 1987 (aussi Macmillan à Londres) ; De Villiers (Marq), *White Tribe Dreaming. Apartheid's bitter roots as witnessed by eight generations of an Afrikaner Family*, London, Penguin Books, 1988. On remarquera la double référence à la « tribu blanche » : un peuple assez africain pour se concevoir en tribu, mais trop blanc pour ne pas être au-dessus des autres.

¹⁵ Cf. sur ce point Crush (Jonathan), Jeeves (Alan) and Yudelman (David), *South Africa's Labor Empire. A History of Black Migrancy to the Gold Mines*, Boulder (Colorado), Westview Press, 1991 ; et, pour anticiper un peu, James (Wilmot G.), *Our Precious Metal. African Labour in South Africa's Gold Industry, 1970-1990*, Cape Town, David Philip, 1992 ; Simons (H.J. and R.E.), *Class and Colour in South Africa, 1850-1950*, Hardmondsworth, Penguin Books, 1969 ; et Alexander (Peter), *Workers, War and the Origins of Apartheid. Labour and Politics in South Africa 1939-1948*, Oxford, James Currey, 2000.

Britanniques contrôlaient (outre le commerce), l'exploitation des mines. Passés les premiers temps, on dut constater que les réserves d'or du Rand (de Witwatersrand, la zone aurifère autour de Johannesburg) étaient profondément enterrées : seules des compagnies aux riches possibilités d'investissement pouvaient les exploiter. Finis les chercheurs d'or ; venait le temps des magnats britanniques... et des mineurs salariés. Ce furent d'abord les Africains, mais des Afrikaners qui n'arrivaient pas à vivre sur leurs terres se virent contraints « d'accepter » ce type de travail. La Première Guerre mondiale accrut la demande d'or et on put trouver dans les mines du travail pour tous. La guerre passée, la production baissa et on dut choisir quels travailleurs sacrifier : les Africains ou les Afrikaners. Le choix logique des compagnies était de préférer les Africains, moins exigeants sur les rémunérations, mais ce n'était pas acceptable de l'autre côté. Ce qui conduisit à la « grève du Rand » de 1922, qui vit les travailleurs « blancs » tenter d'imposer une solution qui leur soit favorable. Ce mouvement mêla des arguments salariaux et de race et l'on vit des travailleurs défilier derrière des pancartes portant ce monstrueux slogan « syndicalo-raciste » : « Travailleurs, unissez-vous pour une Afrique du Sud blanche ». Deux ans plus tard, une coalition « travailliste-nationaliste » mit en place le système de la « barrière de couleur », la distinction de deux catégories d'emplois, l'une réservée aux « Blancs », l'autre aux « Noirs » avec des grilles salariales distinctes et de niveaux *très* différents.

Cette victoire du racisme préfigure le futur de tout le système social¹⁶. Les Anglophones détiennent le capital, et la logique de la rentabilité et du développement des entreprises les pousse à engager une main-d'œuvre toujours plus large et pas trop exigeante. Leur logique économique les conduit à inclure les Africains dans le système. Les Afrikaners ont colonisé l'appareil d'État, parce que c'est un bon moyen de vivre pour des fils de paysans qui ne peuvent plus vivre à la ferme, et aussi parce qu'ils sont les mieux préparés pour ces tâches (l'État est bilingue, or, si à peu près tous les Afrikaners connaissent un minimum d'anglais, très peu d'Anglais ont appris l'Afrikaans), enfin parce que c'est le moyen de reprendre

¹⁶ Notre présentation de la logique du développement des événements est inspirée par la passionnante lecture de Yudelman (David), *The emergence of modern South Africa. State, Capital, and the Incorporation of Organised Labor on the South African Gold Fields, 1902-1939*, Cape Town et Johannesburg, David Philip, 1984. Nous espérons ne pas trop trahir sa riche analyse en la réduisant à une vision schématique.

le contrôle politique du pays et d'en exclure les Africains, c'est leur logique politique. On comprend ce que va donner cette machine quand les engrenages seront mis en mouvement et qui elle va broyer. Trouver un système qui inclut économiquement les Africains, mais les exclut politiquement, c'est la tendance fatale d'une telle société, et c'est le portrait robot de l'apartheid.

La discrimination législative avait déjà commencé ¹⁷. Le *Native Land Act* (loi sur les terres indigènes) de 1913 avait divisé le territoire en deux catégories de terres : les « terres indigènes » (7,3 % au départ, puis 13 %) réservées à la propriété des Africains (c'était la toute petite part et la moins bonne, pour la grande partie de la population), et les autres réservées aux « Blancs ». Le *Native Affairs Act* (loi sur les affaires indigènes) de 1920 et le *Native Urban Area Act* (loi sur les zones urbaines indigènes) de 1923 avaient établi un système de ségrégation statutaire et territoriale. Et tout cela sous un gouvernement « modéré » de coalition centriste et sans opposition de la part de Londres. L'idée d'inégalité continuait à progresser et sa réalisation suivait à grands pas, mais on voit que, entre 1910 et 1925 (les années « modérées »), on avait franchi une barrière décisive.

A partir de 1933, l'aile dure du mouvement nationaliste arriva au pouvoir et entreprit de poursuivre l'Afrikanerisation de l'État. Déjà des mesures symboliques avaient été prises : en 1925, l'Afrikaans avait officiellement remplacé le Néerlandais comme deuxième langue et en 1928, un drapeau sud-africain succéda à l'Union Jack. En 1936 ce fut, mesure à la fois symbolique et très politique en accord avec l'idéologie du pouvoir, la suppression du (pourtant modeste) « vote civilisé » au Cap et au Natal. C'est l'époque de l'exacerbation du sentiment national du peuple afrikaner, le « *volk* ». Depuis 1933, on voyait avec sympathie ce qui se passait dans l'Allemagne nazie et on était heureux de retrouver dans ce grand pays l'affirmation de l'inégalité des races ¹⁸. On s'inspira aussi du style nazi dans l'organisation des grandioses

¹⁷ Cf. Terreblanche (Sampie), *A History of Inequality in South Africa, 1652-2002*, Pietermaritzburg, University of Natal Press, 2002. Ch. 8 pour ce qui nous concerne ici, mais, bien entendu, tout l'ouvrage est intéressant pour notre sujet.

¹⁸ Sur tout cet aspect des choses, cf. Furlong (Patrick J.), *Between Crown and Swastika. The Impact of the Radical Right of the Afrikaner Nationalist Movement in the Fascist Era*, Johannesburg, Witwatersrand University Press, 1991.

cérémonies du centenaire du *Covenant Day*, le 16 décembre 1938. Quelques mois plus tard, le gouvernement se divisa sur la question de la participation à l'effort de guerre : les durs, à défaut de pouvoir envisager de soutenir l'Allemagne, prônaient la neutralité, les modérés, la participation. Ce furent ces derniers qui l'emportèrent de peu (sept voix contre six au sein du Cabinet). A l'occasion du conflit, un gouvernement plus centriste, dirigé par Jan Smuts, empêcha les ultras de poursuivre leur politique, mais ces derniers préparaient leur revanche.

En 1948, le Parti National, dirigé par cette génération d'extrémistes des années 30, remporta une majorité de sièges au Parlement grâce au mode de scrutin. Leur heure était venue : ils n'allaient plus lâcher le pouvoir jusqu'à la transition et passer aux actes. Le temps de l'apartheid était arrivé.

L'apartheid et sa contestation

On reste souvent interloqué par le zèle maniaque que le Parti National mit à surenchérir sur une discrimination déjà existante. C'est que c'était pour eux autant une question de principe que la simple défense de privilèges. Le peuple afrikaner avait forgé son identité en tant que pionniers et l'on sait que cela détermine toute une conception des relations à la terre et aux indigènes¹⁹. Puisque c'est leur terre, c'est que les indigènes sont des intrus, un obstacle à faire disparaître ou à contourner. D'autre part, les Afrikaners sont, par leur histoire, dans une situation très particulière : ils se voient comme des colonisateurs qui ont eux-mêmes été colonisés. Leur racisme est une forme outrancière de ce que l'on appelle le « racisme petit blanc ». Le Parti National, le bras politique du *volk*, parvenu au pouvoir sans partage, il n'y avait plus de limite à la réalisation de leurs fantasmes.

L'apartheid fut pourtant renforcé progressivement et, à chaque fois, en deux volets : des lois de discrimination et, comme celles-ci

¹⁹ C'est ce que montre clairement un livre récent : Stasiulis (Daiva) and Yuval-Davis (Nora) (Eds.), *Unsettling Settler Societies. Articulations of Gender, Race, Ethnicity and Class*, Sage Series on Race and Ethnic Relations, Vol. 11, London, Sage Publications, 1995 ; et, sur le cas de l'Afrique du Sud, Lodge (Tom) (Ed.), *Resistance and Ideology in Settler Societies*, Southern African Studies Volume 4, Johannesburg, Ravan Press, 1986.

étaient contestées, des lois de sécurité (de répression en fait)²⁰. On peut distinguer trois phases liées à des changements de politique intérieure et de situation internationale²¹.

La première période va de 1948 à 1960-61. C'est celle dite de l'apartheid paternaliste (*le Baaskap apartheid*, l'idée est celle du coup de chapeau au patron) : l'Africain est conçu comme inférieur et, dans son propre intérêt, il doit être soumis à l'obéissance. L'idée de race est officialisée, dans une certaine indifférence internationale ; après tout, le sud des États-Unis connaît encore une discrimination légale et les puissances coloniales – la décolonisation ne touche par encore l'Afrique – sont loin d'être en position de protester. La « Loi d'enregistrement des populations » de 1949 crée quatre catégories officielles et oblige toute personne et tout nouveau-né à s'inscrire dans sa catégorie « naturelle ». On distingue les « Blancs », les « métis »²² ou « coloured », les Asiatiques²³ et les

²⁰ Nous ne pouvons citer que quelques-unes de celles connues sous l'appellation « piliers de l'apartheid ». Pour avoir une idée de leur prolifération croissante dans le temps, on pourra se reporter à quelques ouvrages : Omond (Roger), *The Apartheid Handbook. A guide to South Africa's Everyday racial policies*, Harmondsworth, Penguin Books, 1985 ; Cristopher (A.J.), *The Atlas of Apartheid*, London and New York, Routledge, 1994 ; Commonwealth Committee of Foreign Ministers on Southern Africa, *South Africa : The Sanctions Report*, London, Penguin Books, 1989 ; Joyce (Peter) (Compiled and written by), *The Rise and Fall of Apartheid. The Chronicle of a divided society as told through South Africa's newspapers*, Cape Town, Struik Publishers, 1990 ; Berry (Abe), *Act by Act. 40 years of Nationalist Rule in South Africa. A Cartoon History*, Johannesburg, Lowry Publishers, 1989 ; *The United Nations and Apartheid. 1948-1994*, New York, United Nations Department of Public Information, 1994.

²¹ Sur ce point, nous reprenons le schéma directeur de J.D. Omer-Cooper, *op. cit.*, ch. 9, p. 193 à 236.

²² L'expression « coloured » est préférable, car il n'y a pas que des « métis » à en faire partie, mais aussi des Khoisan et des « divers ». 87 % d'entre eux vivent alors dans la Province du Cap dont 7 % de « Malais » (musulmans). Sur leur situation dans le cadre de l'apartheid, cf. : Du Pre (Roy H.), *Separate but Unequal. The « Coloured » People of South Africa. A Political History*, Johannesburg, Jonathan Ball Publishers, 1994.

²³ Au XIX^e siècle, les Britanniques avaient amené de l'Inde des travailleurs pour les plantations et la construction de chemins de fer au Natal. Ce sont leurs descendants qui constituent cette catégorie qui vit encore à 84 % dans le Kwazulu-Natal (appelés longtemps *Indians*, on les dit aujourd'hui *Asians* puisqu'ils ont leur origine aussi bien au Pakistan qu'en Inde). Cf. Bhana (Surendra) and Pachai (Bridglal) (Ed.), *A documentary history of Indian South Africans*, Cape Town and Johannesburg, David Philip, 1984.

Africains²⁴. Pour le reste, les lois organisent la séparation des communautés sur le territoire (avec les *townships* et les *passes*) et l'interdiction des mariages et des relations sexuelles entre communautés. Les lieux publics, les écoles, les transports sont en principe organisés pour traiter séparément chacune d'entre elles.

A partir de 1960, face à une contestation croissante à l'intérieur et aux reproches internationaux, il faut imaginer mieux. Désormais, l'Afrique est en voie de décolonisation (même s'il reste un glacis protecteur avec la Namibie, le Zimbabwe, l'Angola et le Mozambique qui devront attendre entre 15 et 20 ans) et le Commonwealth, avec ces nouveaux membres, fait pression sur l'Afrique du Sud pour qu'elle renonce à la ségrégation. Pretoria préfère quitter le Commonwealth et adopter la forme républicaine. On va passer du « petit apartheid » (en anglais, on dit *petty apartheid* qui souligne la mesquinerie) au « grand apartheid » ou « apartheid territorial » (mais l'autre l'était déjà !). L'inspirateur de cette stratégie fut Hendrik Verwoerd : puisque décolonisation il fallait, l'Afrique du Sud allait la faire à sa façon et même mieux que les autres ; elle allait donner l'indépendance aux Africains dans le respect de la différence culturelle. Les terres indigènes allaient devenir autonomes puis indépendantes, non pas globalement, mais « éclatées » avec un territoire pour chacun des groupes linguistiques qui aurait son *homeland* (ou *bantustan*)²⁵. Ainsi, on perdrait 13 % du territoire, mais on se « débarrasserait » de 72 % de la population. Ce projet démoniaque visait à faire des Africains des étrangers dans leur propre pays. Quatre des bantoustans furent, entre 1976 et 1981, déclarés indépendants par Pretoria, mais les difficultés pratiques et le refus international la contraignirent à ne pas mener le processus à son terme.

La troisième et dernière phase commença en 1975-76. Avec l'indépendance de l'Angola et du Mozambique et les guerres de libération en Namibie et au Zimbabwe, le danger est maintenant aux portes. A l'intérieur, la situation est de plus en plus tendue et les incidents fréquents. Pieter Willem Botha, Premier ministre en

²⁴ Pour fixer un ordre de grandeur, on peut rappeler que vers 1980, il y avait 16,2 % de « Blancs » (dont 58 % d'Afrikaners, 37 % d'Anglophones et 5 % de divers), 9 % de « coloured », 2,8 % « d'Asians » et 72 % de « Noirs ».

²⁵ On distingue, en accentuant les divisions, neuf langues et dix territoires, les Xhosa ayant deux territoires. Sur tous ces problèmes, cf. Porteilla (Raphaël), *Le nouvel État sud-africain. Des bantoustans aux provinces. 1984-1997*, Paris, L'Harmattan, 1998.

1976, président en 1984, imagine la « stratégie totale » : on tente d'unir toutes les forces politiques, militaires et économiques pour lutter contre une situation insurrectionnelle qui ressemble de plus en plus à une guerre civile²⁶. Botha va tenter de diviser le camp « non-blanc » avec la Constitution de 1983 qui introduit le « multiracialisme ». Le Parlement sera désormais tri-caméral avec une chambre pour chacune des communautés : « blanche », « métisse » et « asiatique ». Mais, en fait, le pouvoir reste sous le contrôle exclusif des « Blancs », puisque chacune des chambres a un nombre de sièges proportionnel à celui de sa population. Le système politique est censé reposer désormais sur les trois communautés minoritaires (mais avec une majorité blanche dans cet ensemble). Quant à la majorité africaine, elle est exclue de cette ouverture (que métis et asiatiques boudèrent largement), puisque son destin politique est à l'extérieur de l'État). Dès le milieu des années 1980, il devint évident que la situation était bloquée et que la résistance devenait trop forte.

La contestation de l'apartheid était la dernière forme d'un mouvement anticolonialiste qui remonte aux origines. Les guerres « tribales » du XIX^e siècle étaient déjà des formes de résistance et celle-ci devait prendre une forme institutionnalisée dès le début de l'Union Sud-Africaine et devait se complexifier avec le temps²⁷.

La résistance africaine se manifesta dès 1912 par la création de l'African National Congress (ANC) pour lutter contre le projet de loi sur les terres indigènes. Il fut alors conçu comme une organisation de défense des intérêts de la communauté africaine. Ce ne fut

²⁶ Pottinger (Brian), *The Imperial Presidency. P.W. Botha, the first 10 years*, Johannesburg, Southern Book Publishers, 1988.

²⁷ Pour se repérer dans toutes ses formes d'organisations et de mouvements, on pourra se référer à un ouvrage du *Centre of African Studies* : Davies (Robert), O'Meara (Dan) and Dlamini (Sipho), *The Struggle for South Africa. A Reference Guide to Movements, Organizations and Institutions*, London, Zed Books, 1988 (New Édition). L'ouvrage est en deux volumes et comporte des documents intéressants. Ici, nous visons surtout le ch. 6 du Vol. II : « Political Organizations of the National Liberation Movement ». Citons également sur l'ANC, par l'ANC : *Unity in Action. A Photographic History of the African National Congress. South Africa 1912-1982*, London, African National Congress, 1982 (interdit à l'époque, l'ANC publia cet ouvrage depuis ses locaux de Londres). Cf. également Motlhabi (Mokgethi), *The Theory and Practice of Black Resistance to Apartheid. A socio-ethical analysis*, Johannesburg, Skotaville Publishers, 1987.

surtout qu'après la Seconde Guerre mondiale et sous l'apartheid qu'il devint une organisation politique, un mouvement de libération nationale. L'adoption de la Charte de la Liberté en 1956 (*Freedom Charter*) en fit un mouvement ouvert, se référant au principe « un homme, une voix », impliquant que les Européens conserveraient une place, à défaut de leurs privilèges, dans la nation libérée. Son interdiction après le massacre de Sharpeville en 1960 l'amena à se radicaliser en adoptant une stratégie de lutte armée. Ses principaux dirigeants, dont Nelson Mandela, furent emprisonnés et l'organisation dut s'exiler. Ce furent des années difficiles, d'autant plus que d'autres mouvements le concurrencèrent. Son rôle dirigeant fut rétabli dans les dernières années avant la transition et, quand Mandela, enfin libéré, en reprit la direction, il ne fut pas douteux que l'ANC était redevenu le porte-parole des Africains.

En 1959, des membres de l'ANC firent scission pour fonder le Pan Africanist Congress ou PAC, pensant que la stratégie de libération ne devait pas être nationale, mais continentale. Cette idée, largement répandue à l'époque, donna au PAC une allure plus radicale et des militants de l'ANC le rejoignirent. A la fin des années 60, sous l'impulsion de Stephen Biko, se créa le mouvement de la « conscience noire » (*Black Consciousness* ou BC). Reprochant à l'ANC de se limiter à retourner contre les colons leurs propres valeurs, il prôna une décolonisation radicale, pas seulement politique, mais aussi mentale : pour vraiment se libérer, les Africains devaient retrouver leurs propres valeurs et idées traditionnelles. Le mouvement anima des luttes sur le terrain et joua sans doute un rôle dans l'organisation des protestations d'écoliers à Soweto qui furent réprimées dans le sang le 16 juin 1976. Mais Biko fut arrêté et mourut des suites des « mauvais traitements » subis en prison le 12 septembre 1977 ; le mouvement ne s'en remit pas.

Dans les années 1980, le fait que les dirigeants de l'ANC étaient soit en prison, soit en exil occupés à des tâches stratégiques et diplomatiques, conduisit à une reprise des actions à la base. Les conditions de travail, les tracasseries policières et l'inférieure vie quotidienne des Africains imposaient de tout faire pour se défendre et résister. C'est ce qui conduisit à la création en 1983 de l'UDF (United Democratic Front) pour fédérer ces mouvements spontanés. L'UDF, comme l'ANC, se battait pour une démocratie non- raciale, mais se différençait de la direction de celle-ci par une sensibilité plus sociale et plus proche des problèmes quotidiens des gens. Si en 1990 ses membres se retrouvèrent dans l'ANC, ils conservèrent cette personnalité politique particulière.

Le Parti Communiste (le South African Communist Party ou SAPC), interdit depuis 1950, avait continué dans la clandestinité

à promouvoir la lutte pour une révolution dans le pays. Il entretint des liens organisationnels avec l'ANC, qui se vit accuser d'être infiltré par les « rouges », et en 1989, il décida de se joindre à l'effort pour établir une nouvelle Afrique du Sud. Tout ceci fit que l'opposition « libérale » blanche et les milieux économiques, tout en critiquant l'apartheid, craignaient une transmission du pouvoir à l'ANC. L'Afrique du Sud était devenue un pays industriel depuis la guerre et les Afrikaners étaient partie prenante de ce changement cette fois-ci. Le gouvernement avait travaillé à cette afrikanerisation d'une partie des groupes économiques²⁸ et se vit même accuser de mettre en place un régime socialiste !

Les milieux d'affaires (surtout anglophones, mais aussi afrikaners) évoluèrent sur la question de l'apartheid. A la méfiance envers une économie étatique s'ajoutait le constat des inconvénients économiques de la ségrégation (et du boycott international) et l'idée que le développement du pays exigeait un élargissement du marché intérieur, donc la remise en cause de l'apartheid. Le régime se trouvait donc aussi rongé de l'intérieur. Le démantèlement de l'apartheid était exigé par les forces démocratiques, mais aussi souhaité par les milieux d'affaires. Cette conjonction ambiguë allait se retrouver dans toute la période de transition.

Le démantèlement juridique de l'apartheid, que peu défendaient désormais (sauf les 30 % du parti conservateur), fut réalisé dès les premières années de transition. Mais l'héritage si lourd de l'histoire ne pouvait être biffé d'un trait de plume. Le plus facile était fait, mais il restait évident qu'il faudrait des décennies pour effacer les cicatrices de l'apartheid. Il était urgent de s'atteler à la tâche et de bâtir la nouvelle société.

Bâtir une société fraternelle ?

La fin de l'apartheid impliquait un changement radical de société et de système politique. Mais jusqu'où ? On ne savait pas, ou plutôt chacun en avait son idée. Toutes les forces étaient d'accord pour se parler, mais chacune arrivait avec ses demandes et surtout avec ses arrière-pensées. Passée l'euphorie de l'ouverture annoncée, les négociations furent âpres et difficiles, car chaque partie comprenait bien qu'il fallait des compromis, mais entendait

²⁸ Cf. dans *The Struggle for South Africa*, op. cit. n° 7, le schéma de la page 61 : 3 sur 8 des grands groupes sont « afrikaners » (et ils ont aidé financièrement le Parti National).

aussi défendre ses principes essentiels. Et il n'y avait pas que la table des négociations, mais aussi des forces sociales impatientes qui n'hésitèrent pas à agir, parfois par des manifestations de masse, parfois par des coups de main ²⁹. Ces grandes manœuvres firent que le pouvoir ne fut pas directement remis aux Africains, mais fut transmis par une succession constitutionnelle complexe ³⁰.

Des négociations sur fond d'agitation

La violence avait été institutionnalisée par l'apartheid et il n'était guère possible d'imaginer qu'elle puisse disparaître rapidement et ces années de transition furent marquées par la persistance de son utilisation avec des massacres et globalement une insécurité croissante. Elle va donc constituer la toile de fond des négociations ³¹.

Toutes les forces politiques étaient appelées à y participer, mais il était évident qu'il y avait deux interlocuteurs principaux (les *Big Two*) : L'ANC et le NP (Parti National). Mais à côté d'eux, il y avait d'autres formations (22 participèrent à la première réunion de la CODESA) et certaines étaient bien décidées à jouer un rôle d'appoint et à monnayer leur ralliement, et il y en avait dans chaque camp. Du côté africain, il y avait le PAC et plusieurs autres petites formations à l'extérieur, mais aussi des éléments radicaux

²⁹ Pour bien saisir le contexte du pays au moment où s'ouvre la transition, on peut se reporter à un livre qui donne une chronologie documentée de toute la période de l'apartheid et notamment du virage des années 80, cf. Riley (Eileen), *Major Political Events in South Africa. 1948-1990*, Oxford, Facts On File 31, 1991.

³⁰ Dans tout ce passage, nous sommes redevables aux deux ouvrages fondamentaux sur la question qui offrent une claire analyse des enjeux et des mécanismes, bien que publiés pratiquement sur l'événement. Tous deux sont dus au *Centre for Political Studies* et peuvent être considérés comme une paire, le deuxième suivant le premier : Friedman (Stephen) (Ed.), *The Long Journey. South Africa's quest for a negotiated settlement*, Johannesburg, Ravan Press, 1993 ; Friedman (Stephen) and Atkinson (Doreen), *South African Review N° 7, The Small Miracle. South Africa's negotiated settlement*, Johannesburg, Ravan Press, 1994 (« the Small Miracle » est une formule utilisée à l'époque par Nelson Mandela). Cf. aussi les références données dans notre introduction.

³¹ Sur ce climat de violence, d'insécurité et sur les massacres, cf. par exemple la chronologie donnée dans Saunders et Southey, *op. cit.*, p. xxv et suivantes.

à la base, héritiers de l'esprit de l'UDF. Le SACP et la COSATU (Congress of South African Trade Unions) s'associèrent avec l'ANC pour constituer ce qu'on appelle la « triple alliance ». Du côté européen, les intransigeants de l'apartheid considéraient de Klerk comme un traître et agissaient dans le cadre du Parti Conservateur (Konservative Party) et d'organisations d'extrême droite fascisantes³². Entre les deux, il y avait des forces africaines qui se méfiaient de l'ANC, accusé de vouloir devenir un parti unique de type soviétique, et étaient prêtes à se rapprocher tactiquement du NP ; celles représentantes de certains milieux « coloured » et aussi des cliques regroupées autour des dirigeants des bantoustans. Sur ce plan, il faut distinguer un parti « nationaliste » zoulou, l'INKHATA (plus tard Inkhata Freedom Party ou IFP) dirigé par Mangosuthu Gatsha Buthelezi : ce personnage ambitieux, Premier ministre du Zululand, très hostile à l'ANC, soutint certaines des positions du Parti national. Ses revendications apportaient une caution à l'idée traditionnelle de l'ancien régime : il n'y avait pas un peuple africain, comme le soutenait l'ANC, mais des peuples africains. Les possibilités de « manœuvres » rendaient le jeu très ouvert.

Au fond, dans son discours solennel du Parlement, le 2 février 1990, de Klerk avait bien dit ce qui ne serait plus, mais sans trancher la question de ce qui serait. D'où une année d'observation où chacun s'organisa et mesura le rapport de force, sans que rien de clair ne se dessine. Ce n'est que lors du discours d'ouverture de 1991 que le Président annonça le démantèlement législatif de l'apartheid (pour l'essentiel, il sera réalisé dans les mois suivants). C'est ce qu'on attendait en face pour commencer à parler sur des bases saines.

C'est ainsi que purent finalement s'ouvrir les travaux de la CODESA le 20 décembre 1990, mais le Parti conservateur décida de la boycotter et le PAC refusa très vite de siéger. Pour l'ANC, c'était une occasion de discussions politiques, mais qui ne pouvaient se substituer à l'exercice par le peuple de sa souveraineté

³² Le Parti Conservateur avait 30 % des sièges. Ces 30 % fixent le niveau des irréductibles au sein de la communauté européenne : c'est le niveau du refus de la Constitution « multiracialiste » de 1983 (qui le vit naître) et ce sera celui du non aux réformes démocratiques lors du référendum « blanc » organisé par de Klerk en 1991. Le Mouvement de la Résistance Afrikaner (ou Afrikaner Weerstandsbeweging AWB) d'Eugène Terreblanche, de style néonazi, tenta plusieurs coups de force pour faire échouer les négociations.

à travers l'élection d'une assemblée constituante, et c'était bien sûr l'espoir de tous les Africains. Cette position supposait donc une transition rapide. Mais ce n'était pas du tout l'intention de De Klerk ; celui-ci, contesté sur sa droite, entendait sauver ce qui pouvait l'être des positions européennes, obtenir des garanties pour l'avenir et donc son jeu était de faire durer les choses³³. Après deux jours de débat, on élaborait une Déclaration d'intention (signée par 17 des 22 parties participantes) et on mit en place un certain nombre de groupes de travail. Manifestement, un accord rapide était improbable.

L'année 1992 fut une année troublée : une deuxième rencontre de la CODESA aboutit à une impasse, alors même que croissait l'agitation avec des grèves de travailleurs, des manifestations, des attentats et une délinquance en hausse. De Klerk, pour garantir ses arrières (mais en contradiction avec ses déclarations antérieures), considéra que le processus de transition constitutionnelle vers la démocratie (ce qui n'était donc pas le retour à la volonté du peuple) ne pouvait se poursuivre sans l'approbation de la population « blanche ». Le référendum du 17 mars 1992 lui donna à 68,6 % le mandat de continuer. Par ailleurs, deux types de manœuvres furent entreprises par le Président. La première consistait à expliquer qu'une décision globale du peuple risquait d'aboutir à une dictature de la majorité (l'ANC, très clairement, était visée) et qu'il fallait donc l'encadrer par des processus de garantie des minorités. Un souci louable, mais un peu étrange dans la bouche de ceux qui n'avaient jamais respecté les droits les plus fondamentaux de la majorité. Voilà ce qui, à ses yeux, justifiait de réglementer très strictement les conditions de la transmission du pouvoir. Sur un deuxième plan, le gouvernement tenta de briser l'unité africaine. Il y eut de fortes tensions entre militants de l'ANC et de l'INKHATA, tant au Natal que dans le Rand, et de nombreux massacres. Ces agressions de groupes armés zoulous furent « aidées » par la police ; si cela fut nié à l'époque, malgré des rapports très clairs dans la presse, cela ne fait plus guère de doute aujourd'hui et de Klerk lui-même l'a reconnu à mots couverts. Du côté africain, des manifestations de masse (la marche du 5 août 92 en est le meilleur exemple), des grèves et des mouvements de protestation furent organisés pour contraindre le gouvernement à ne pas « jouer le temps ».

³³ Sur ce point, cf. dans Friedman, *The Long Journey*, le ch. intitulé « From breakthrough to breakdown », p. 21 à 33.

Après de longs mois, en 1993, une nouvelle négociation s'ouvrit, un « forum de négociation multipartisan » (Multiparty Negotiating Forum)³⁴. L'expérience de la CODESA avait établi qu'un accord était difficile à obtenir sur l'une ou l'autre des positions de départ et beaucoup pensèrent que les compromis étaient le seul moyen d'éviter le bain de sang³⁵. En tout cas, les « deux grands », qui avaient négocié entre eux discrètement, éprouvèrent le besoin de réélargir le dialogue, donnant ainsi un nouveau poids à leurs partenaires du second rang, particulièrement l>Inkhata Freedom Party, qui demandait aussi la rédaction d'une constitution (offrant des garanties aux minorités) avant les élections, mais admettait qu'il y aurait éventuellement, après accord de tous les partis, un référendum de confirmation. La nouvelle structure se mit au travail en avril 1993 et il y eut encore plus d'organisations présentes que pour la CODESA ; notamment le KP et le PAC y participèrent. Le forum devait travailler sur un compromis constitutionnel (qui prit la forme d'une transition en douceur) par l'élaboration d'une constitution intérimaire qu'il adopta en novembre. Il n'était donc plus question d'un exercice direct de la souveraineté du peuple. Néanmoins, Nelson Mandela, qualifia l'accord de « petit miracle » ; tout le monde sur le moment entendit le substantif, mais aujourd'hui, on peut se demander si l'adjectif n'était pas aussi parlant.

Ce résultat, de raison plus que de cœur, s'explique sans doute en partie par le climat de l'époque. La transition s'est ouverte dans un climat international marqué par l'effondrement de l'Union soviétique et de ses alliés et, en contre-coup, par le triomphe de l'ultra-libéralisme. Et ce climat s'est répercuté à l'intérieur du pays. Les milieux d'affaires ont soutenu l'abolition de l'apartheid, mais aussi tous les efforts pour garantir que le nouveau régime respecte la propriété et la libre entreprise. La réaction du monde économique, à l'intérieur comme à l'extérieur, était que la fin de l'apartheid devait s'accompagner d'une reprise des « affaires ». Sur ce point, la marge de manœuvre de l'ANC était très étroite, mais on

³⁴ Cf. Atkinson (Doreen), « Brokering a miracle ? The multiparty negotiating forum », in Freedman and Atkinson, *op. cit.*, p. 13 à 43. Sur les raisons de cette nouvelle structure, citons simplement la première phrase du chapitre : « Codesa failed because the ANC and NP overestimated their own strength and underrated that of their opponents ». Un jugement qui reste pour nous à nuancer.

³⁵ Sur ces mois dramatiques et cruciaux, cf. Mkhondo (Rich), *Reporting South Africa*, London, James Currey, 1993.

se demande toutefois si les choix opérés n'ont pas résulté aussi d'autres influences (l'histoire de l'ANC et sa structuration ont dû également peser). La base de l'ANC et les milieux syndicaux ont eu l'impression que la victoire politique « symbolique » n'était pas accompagnée par une amélioration des conditions de vie. Et il y eut effectivement des tensions entre la direction (la génération de l'exil et de la prison) et la base (la génération des actions de terrain à l'intérieur du pays) ; l'une était satisfaite du résultat politique, l'autre était déçue du résultat social ³⁶.

La succession constitutionnelle

Il n'y aurait donc pas de rupture juridique entre les deux Afrique du Sud : l'ancienne enfanterait la nouvelle du point de vue de la forme, quel que soit le changement radical dans le fond. Certes, ceci doit être corrigé par le fait que des partis représentant l'ensemble de la population avaient rédigé le texte de transition, mais il n'en reste pas moins que formellement, il fut adopté par le Parlement de l'ancienne Afrique du Sud, le 18 janvier 1994 et promulgué le 28. Le compromis établi imposait en effet la succession de deux constitutions : une « intérimaire » promulguée avant toute consultation du peuple et une « définitive », à établir après des élections générales. Mais il y avait là plus qu'une simple succession dans le temps, puisque la première « cadrait » le contenu de la seconde.

La constitution intérimaire ³⁷ (le texte établi par le Forum multipartisan) avait trois fonctions principales : permettre la tenue d'élections démocratiques, définir les règles de fonctionnement du régime transitoire et surtout, fixer les mécanismes d'établissement de la Constitution définitive.

Le nouveau Parlement, celui élu fin avril 1994, comprenait deux chambres, une Assemblée nationale et un Sénat, toutes deux

³⁶ En fait, ces tensions entre sensibilités se retrouvèrent au sommet : Thabo Mbeki, devenu par la suite l'apôtre d'un « capitalisme africain », représentait la tendance modérée ; Cyril Ramaphosa, un ancien de la Black Consciousness, de l'action syndicale, de la résistance interne, la tendance sociale. C'est le premier que Mandela choisit comme vice-président alors que le second était le favori selon les rumeurs.

³⁷ Cf. Le texte officiel : Republic of South Africa Government Gazette, Vol. 343, n° 15466, Cape Town, 28 January 1994, et pour des commentaires sur le texte : Basson (Dion A.), *South Africa's Interim Constitution. Text and Notes*, Kenwyn (S.A.), Juta and Co, 1995, (Revised Édition).

élus au suffrage universel³⁸. L'Assemblée comprend 400 sièges, pourvus selon un système de représentation proportionnelle, 200 par un scrutin national, 200 par des scrutins provinciaux. Le Sénat est formé de 90 membres, 10 pour chacune des 9 nouvelles provinces, élus par les assemblées régionales. Malgré une certaine ressemblance, il ne faut pas voir là une structure fédérale – la constitution affirme clairement le caractère unitaire de l'État – mais la trace de ce souci de garantir les minorités exprimées par des partis qui ne pouvaient espérer que remporter des victoires locales (et c'est ce qui se passa dans les deux cas, le NP au Cap occidental et l'IFP au Kwazulu-Natal).

Ces deux chambres siégeant en commun constituaient l'Assemblée constituante qui se voyait donner un délai de deux ans pour adopter un texte. La nouvelle constitution devait être adoptée par cette Constituante à la majorité des 2/3 de ses *membres*. Si le résultat était néanmoins acquis à la majorité absolue des membres, il y aurait une procédure assez compliquée faisant intervenir des experts, mais le texte devrait être finalement soumis à référendum³⁹. Surtout le travail de cette constituante était cadré par des principes, fixés par la constitution intérimaire et que la constitution définitive devrait impérativement respecter. Aucun texte ne pourrait entrer en vigueur si une Cour constitutionnelle n'avait pas préalablement confirmé le respect de ces principes. Il y avait donc un contrôle juridictionnel du respect par les dispositions du nouveau texte des principes posés dans l'ancien (il y en a 33 énumérés dans l'annexe 4). La plupart de ces principes découlaient du nouveau consensus : démocratie, égalité, laïcité, séparation des pouvoirs, État de droit et suprématie de la constitution sanctionnée par un judiciaire indépendant, chargé notamment de la protection des libertés fondamentales. D'autres sont plus liés à la situation particulière de la population : affirmation du droit à la diversité, reconnaissance

³⁸ Sur ces élections du renouveau, cf. Johnson (R.W.) and Schlemmer (Lawrence) (Eds.), *Launching Democracy in South Africa. The First Open Election, April 1994*, New Haven and London, Yale University Press, 1996. A la base de l'ANC, on contesta certains résultats : les deux majorités locales du NP et de l'IFP, et surtout le résultat national du parti légèrement en dessous des deux tiers. Mandela, dans le souci de ne pas paraître désirer un pouvoir sans partage, accepta les chiffres contestés.

³⁹ Sur tous ces aspects, cf. le chapitre 5 de la Constitution intérimaire et, en particulier, l'article 73.

d'un certain rôle pour les chefferies traditionnelles, ou structure politique à plusieurs niveaux ⁴⁰.

Le deuxième de ces principes soulève un problème, non dans sa formulation, mais par les effets potentiels de son application dans le contexte historique et social : « chacun jouira de tous les droits fondamentaux, et libertés publiques ou civiles universellement acceptés » ⁴¹,... et il est prévu que ces droits et libertés seront constitutionnellement protégés et sanctionnés par le pouvoir judiciaire. Évidemment, dans une telle formule, on doit inclure le droit de propriété (ce que confirme l'article 28 de la constitution intérimaire). Potentiellement, cela signifie que, sauf à avoir les moyens de compenser des expropriations massives, la situation foncière du pays se trouve gelée. L'héritage de la colonisation est ainsi avalisé. Les Européens ont donc conservé leur droit à vivre en Afrique du Sud, ce qui est normal, mais aussi leurs privilèges, ce qui l'est beaucoup moins. Autant il était imaginable de veiller à une transition en douceur dans le domaine économique, autant il était très contestable d'accorder une protection aussi forte à ce qui était le résultat d'une dépossession forcée réalisée dans le contexte de la domination coloniale. Par ailleurs, il devenait très difficile d'imaginer des réformes de structures dans un avenir proche, ce qui devait peser sur la situation sociale, déjà très délicate.

La constitution du 18 décembre 1996 ⁴² fut donc rédigée par l'Assemblée constituante et le nouveau texte garda l'architecture générale et l'inspiration du précédent. Elle reprit dans une Déclaration des droits (ch. 2 *Bill of Rights*) les grandes libertés et renforça la précision des mécanismes de protection judiciaire. Le droit de propriété se voit consacré dans un assez long article 25 : la possibilité d'expropriation est bien prévue, notamment en vue d'une politique de réforme agraire, mais elle doit donner lieu à une compensation « juste et équitable », équilibrant l'intérêt public et les intérêts particuliers. Par ailleurs, la nouvelle constitution

⁴⁰ C'est l'illustration de cette volonté de préserver la diversité contre le risque d'uniformisation politique par le centre. Nous ne traiterons pas ici de cet aspect des choses et renvoyons à l'ouvrage cité de Raphaël Porteilla.

⁴¹ La version anglaise est : « Everyone shall enjoy all universally accepted fundamental rights, freedoms and civil liberties. »

⁴² Constitution of the Republic of South Africa, 1996, Cape Town, Government Gazette, Vol. 378, n° 17678, 18 décembre 1996.

confirme la « modernité » de son inspiration en prévoyant la protection de la diversité culturelle et le droit à un environnement sain (articles 30 et 24 respectivement). Elle confie au judiciaire le pouvoir d'interpréter cette déclaration. Or, le principe de l'inamovibilité et de l'indépendance de la magistrature fait qu'elle était encore pour quelque temps formée de personnels nommés, pour l'essentiel, lors de l'ancien régime. Il fallait donc s'attendre à une interprétation très stricte et dans la ligne d'une inspiration libérale classique.

L'équilibre des pouvoirs est assez original ; préfiguré par la constitution intérimaire, il reprend dans un cadre républicain l'essentiel du fonctionnement politique du « modèle de Westminster »⁴³. Il y a un Parlement, composé de deux chambres, l'Assemblée Nationale et le Conseil National des Provinces (*National Council of Provinces*), dont les membres sont en partie de droit (le « Premier » de chaque province) et en partie désignés par les Assemblées Provinciales. Mais les pouvoirs de cette deuxième chambre sont plutôt réduits. Le Président est à la fois chef de l'État et chef de l'exécutif. Il nomme les membres du cabinet et le Vice-président (Deputy President) parmi les membres de l'Assemblée nationale (on tolère deux « extérieurs » dans l'équipe). Le Président est élu par l'Assemblée nationale, après chacun de ses renouvellements, y compris après dissolution, et est responsable devant elle (si la motion de défiance le vise expressément et pas seulement le Cabinet). On voit qu'il y a donc là, au-delà d'une première vision, plus du modèle britannique que de l'américain. Le président d'Afrique du Sud est en effet doté de pouvoirs semblables à ceux du Premier ministre de Sa Majesté qui est chef du gouvernement mais dispose aussi politiquement de la Prérogative Royale, donc de la fonction de Chef de l'État. Surtout, et c'est là l'essentiel du modèle de Westminster, il est élu par la majorité de l'Assemblée nationale et le couplage politique Président-Majorité doit perdurer dans le temps, puisque les durées de fonctions sont alignées : si le Président dissout l'Assemblée, il remet son mandat en jeu et un « nouveau » Président (lui ou un autre) sera élu par la nouvelle assemblée. L'Afrique du Sud rejoint ainsi d'autres républiques africaines du Commonwealth dans cette conciliation du modèle de Westminster et de la forme républicaine⁴⁴.

⁴³ Cf. sur ce point, Kotze (Hennie), « The New Parliament : Transforming the Westminster Heritage » dans Faure and Lane, *op. cit.*, p. 252 à 268. On verra que notre analyse est un peu différente.

Le nouveau texte fut adopté par la Constituante dans les délais : le projet final sortit en novembre 1995 et fut envoyé le 8 mai dans sa forme définitive à la Cour Constitutionnelle. Il fut adopté aux deux tiers puisque le Parti National, qui avait sans doute obtenu assez de concessions, décida de le voter, ce qui évitait un référendum. Estimant sa tâche accomplie, le Parti National choisit de se retirer du gouvernement. La Cour Constitutionnelle rendit sa décision de certification de la Constitution le 6 septembre 1996⁴⁵ : elle confirma globalement l'œuvre accomplie et constata que « seules des modifications secondaires devaient être apportées ». Lorsque la Constituante eut satisfait à ces demandes, le texte put être promulgué : la transition était parachevée.

Dès l'aube, en ces matins d'avril 1994, les Africains commencèrent à s'aligner devant les bureaux de vote. Sans aucun doute, ce fut pour eux un instant d'immense fierté et de joie profonde, un instant qu'on ne peut sans doute imaginer pleinement lorsqu'on a grandi en démocratie. Ce n'était donc pas pour eux le moment de penser à la montée du chômage, à la baisse du niveau de vie, au maintien d'une condition de quasi-servage dans certaines fermes et à la persistance d'une ségrégation territoriale de fait par le jeu du marché immobilier. C'était un jour trop beau ! Se tenant pour la première fois dans des files d'attente « multicolores », ils pouvaient voir le ciel s'ouvrir : ils « faisaient un rêve », celui de la *Rainbow Nation*, de la grande fraternité de la « Nation arc-en-ciel ». Dans leurs têtes, il n'y avait pas de place pour cette interrogation : serait-elle longue et semée d'embûches la route à parcourir pour atteindre le point où l'on pourrait enfin « changer... le rêve en réalité » ?

⁴⁴ Sur tous ces points, cf. les ch. 4 et 5 de la Constitution. Ce modèle se retrouve par exemple au Botswana. Pour une défense plus argumentée de cette lecture de l'équilibre des pouvoirs, nous nous permettons de renvoyer à une de nos contributions antérieures : Fritz (Gérard), « La Constitution du Botswana : une perspective comparatiste » dans Compagnon (Daniel) et Mokopakgosi (Brian T.), *Le Botswana contemporain*, Paris, Karthala, 2001.

⁴⁵ Cf. 37 Constitutional Court of South Africa, case CCT 23/96, Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996.