

Qui est in ? Qui est out ? Insiders et outsiders dans le nouveau jeu des acteurs sud africains

Frédéric Giraut, Sylvain Guyot

▶ **To cite this version:**

Frédéric Giraut, Sylvain Guyot. Qui est in ? Qui est out ? Insiders et outsiders dans le nouveau jeu des acteurs sud africains. Rencontres scientifiques franco-Sud-Africaines de l'innovation territoriale, Jan 2002, Grenoble - Avignon, France. pp.5. halshs-00742032

HAL Id: halshs-00742032
https://shs.hal.science/halshs-00742032

Submitted on 15 Oct 2012

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

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

Colloque Recompositions territoriales, confronter et innover, Territorial restructurings, comparisons and innovations. Proceedings of the French-South African meeting on territorial innovation. Actes des **Rencontres franco-sud-africaines de l'innovation territoriale janvier 2002**

Partie I les expériences françaises et sud-africaines dans le mouvement universel de recomposition territoriale

Frédéric GIRAUT & Sylvain GUYOT (IRD) :

Qui est in ? Qui est out ?

Insiders et outsiders dans le nouveau jeu des acteurs sud africains

Qui est in ? Qui est out ?
Insiders et outsiders dans l'Afrique du Sud post-apartheid

Frédéric Giraut , Maître de conférences en accueil à l’IRD, Université de Durban-Westville
fgiraut@wanadoo.fr
& Sylvain Guyot, Doctorant IRD ; Lecturer Université du Zululand, ATER Grenoble II
sylvainafrica@free.fr

Qui est in ? Qui est out ? Telles sont les questions que l'on doit bien se poser lorsque l'on s'intéresse à la dynamique du jeu des acteurs à compétence territoriale en Afrique du Sud. Depuis la fin de l'apartheid, la redistribution des rôles, la disparition de certains acteurs et l'apparition de nouveaux rendent caduque toute tentative de lecture en termes de complexification progressive qui sied pourtant à de nombreuses situations de par le globe.

Au chapitre des **disparitions,** on trouve bien sûr les piliers du système (les principaux *insiders*) du grand apartheid : les pseudo Etats qu'étaient les bantoustans "indépendants" ou "autonomes", et à l'échelle locale les anciens conseils municipaux des cités blanches assortis des éphémères et très contestées *black local authorities* pour les *townships*.

Au chapitre des **relégations** se trouvent aussi bien des *insiders* qui participaient pleinement du système, que des *outsiders* qui étaient les interlocuteurs des partenaires internationaux respectueux du boycott du régime de l'apartheid. Ainsi côté "ex-*insiders*", la chefferie coutumière (*tribal authorities*) constituait un relais politique fondamental dans l'administration des bantoustans, ces mêmes autorités coutumières se trouvent reléguées aujourd'hui au rang de simples représentants de la société civile parmi d'autres. Elles font cependant de la résistance face aux nouvelles municipalités par le biais notamment de leur pouvoir foncier en milieu rural "africain". Ainsi, au KwaZulu-Natal, l'ensemble du foncier sous "l'ancienne responsabilité" des Autorités tribales est géré par l'Ingonyama Trust, garant des droits traditionnels à l'utilisation de la terre. Son accord est obligatoire pour tout nouveau projet de développement concernant ces espaces. Il existe donc encore des entraves juridiques à la libre action des nouvelles municipalités qui sont aussi parfois dénuées de ressources dans les zones rurales périphériques.

Du côté "ex-*outsiders*", se trouvent les Civics ou autres ONG qui représentaient, notamment dans les *townships*, les seules formes d'encadrement collectif alternatif aux structures créées ou récupérées par le régime d'apartheid. Parmi ces institutions qui ont acquis une légitimité historique, certaines se retrouvent marginalisées face à la relégitimation de l'Etat et à la mise en place de municipalités élues. La coopération internationale, principal bailleur de fonds de ces organisations au temps de l'apartheid, s'est d'ailleurs tournée vers les institutions officielles de la nouvelle Afrique du Sud.

Au chapitre des **mutations**, on trouve des acteurs publics et privés qui vont de l'administration des parcs et réserves aux grandes entreprises et aux chambres de commerce qui en émanent. Les neuf nouvelles provinces sont des subdivisions des anciennes. Elles intègrent les ex-bantoustans

et se retrouvent coincées entre un Etat tout à la fois libéral et interventionniste et un nouveau système de gouvernement local qui autonomise les grandes métropoles. Au total le dispositif constitutionnel et le système de gouvernement local sont finalement moins régionalisés que les concessions aux aspirations fédéralistes auraient pu laisser penser.

Les parcs et réserves qui gèrent directement environ 7% du territoire sud africain s'adaptent tant bien que mal aux nouveaux principes du développement participatif et, surtout lorsqu'ils sont liés au pouvoir provincial comme au KwaZulu-Natal, ont tendance à essayer d'établir une relation directe avec les communautés voisines en court-circuitant le gouvernement local. C’est ainsi que dans cette province l’organisme provincial de gestion des parcs et réserves a mis en place des *local board*s qui réunissent des acteurs "représentatifs" de la société civile locale et ont pour mission, entre autres, de gérer une taxe communautaire prélevée sur les entrées touristiques dans les parcs. Enfin les grandes entreprises et les chambres de commerce qu'elles contrôlent se redéploient et deviennent les acteurs essentiels de l'urbanisme contemporain, parallèlement elles interviennent dans le champ du développement local à proximité de leurs implantations.

Au chapitre des **apparitions** enfin, il faut citer les nouvelles municipalités qui obéissent au principe de pavage ("*wall to wall*") et d'emboîtement (*interlocking*) mais dont les statuts sont différenciés et adaptés aux situations métropolitaines avec des gouvernement métropolitains très puissants (*metropolitan area*) et de confins avec des municipalités transprovinciales (*cross-boundaries municipality*) et des secteurs peu ou non peuplés sous administration directe des districts (*districts management area*).
Issues du retour de l'Etat sur le terrain de la politique d'aménagement du territoire sud-africain les *Spatial Development Initiatives* doivent promouvoir l'ouverture du territoire et de l'économie sud-africaine. Ce sont donc les «corridors», et notamment celui reliant la conurbation Johannesburg-Pretoria à Maputo, ainsi que les secteurs côtiers éventuellement transfrontaliers, qui bénéficient de ces programmes touristiques et/ou de développement d'infrastructures de transport essentiellement. Pilotés à partir de la banque de développement de l'Afrique australe, ces SDI ignorent parfaitement les nouvelles institutions municipales et leurs périmètres et ne sont pas liées aux provinces. Ils s'apparentent ainsi aux « missions » chargées de mener à bien les grands projets régionaux d'aménagement du territoire dans la France des années 60 tels que l'aménagement de la côte du Languedoc-Roussillon. Ils en diffèrent aussi sensiblement dans la mesure ou ils s'appuient sur des initiatives privées pour lever des fonds, concevoir et gérer des projets de développement qui seront ensuite transférés à la puissance publique à l'issue du temps contractuel de la concession (système BOT : build, operate, transfert).

Ce jeu des « *in* » et des « *out* », des ex « *in* » devenus « *out* » ou vice versa s'exprime dans des situations locales complexes tant rurales qu'urbaines.

Prenons un premier exemple avec le Maputaland. Cette région est située au Nord-est de la Province du KwaZulu-Natal. C'est une région aux enjeux multiples (conservation, développement, industrialisation…) et aux jeux d'acteurs complexes.

Durant l'apartheid, cet espace de confins stratégique était contrôlé par trois grands groupes d'*insiders*: l'Inkhata Freedom Party et la chefferie traditionnelle zulu aux rênes du bantoustan KwaZulu, dont le Maputaland constituait le plus gros morceau d'un seul tenant ; les Anglophones de la Province du Natal responsables des grands parcs naturels (St Lucia, Kosi Bay, Hluhluwe,

Umfolozi…) et les Afrikaners ayant réalisé en quelque sorte leur rêve d'accès à l'Océan Indien avec le village de pêcheurs de St Lucia et la ville nouvelle industrielle et portuaire de Richards Bay (Guyot, Folio, Lamy, 2001).
Les *outsiders* de l'époque étaient des militants de l'ANC qui cherchaient à promouvoir un développement local en rupture avec les intérêts totalitaires de la chefferie et de l'organisme de conservation provincial.

L'ANC est aujourd'hui à la tête du gouvernement. Celui-ci intervient indirectement par le Lubombo SDI doté d’un budget conséquent pour son projet raansnational de développement essentiellement à base touristique centré sur le complexe de parcs et réserve, dont celui de St Lucia, reconnu Patrimoine Mondial de l'Humanité depuis l'an 2000. Le niveau provincial, représenté par l'organisme de conservation (*Ezemvelo KZN Wildlife*), relégué à une stricte mission de gestion de la faune et de la flore, fait de la résistance avec ses *local board* pour associer, fait nouveau, les populations voisines des réserves à sa gestion. Les nouveaux districts et municipalités sont très pauvres, mise à part celle de Richard’s Bay-Empangeni, et, aux mains de l’IFP, elles apparaîssent comme autant de fiefs d’opposition de même que les quelques isolats côtiers majoritairement afrikaners et notamment le bourg touristique de St Lucia et la ville industrielle de Richard’s Bay (Guyot, 2002)..
Au total, la chefferie traditionnelle dispose donc encore d'une large influence auprès des populations et des développeurs, mais le domaine du développement local des acteurs importants "grands" et "petits" évoluent en marge du système institutionnel en s’affranchissant des nouveaux cadres territoriaux. Il s’agit des grands groupes industriels basés à Richards Bay, qui contrôlent une grande partie du foncier sous forme de forêts de plantation, de concessions minières et industrialo portuaire, et qui promeuvent un certain investissement social sous forme de projets en direction des « communautés », projets coordonnés par des fondations (*Zululand Chamber of Business Fundation* et *Richard’s Bay Mineral Fundation* notamment) et des acteurs plus isolés qui tentent de promouvoir un développement local touristique participatif et s'opposant au dirigisme étatique qui transparaît dans les méthodes du SDI. Cette multitude d'acteurs et de cadres spatiaux d’intervention sur fond d’enjeux économiques transnationaux font de cet espace de confins un laboratoire des problèmes de gouvernance contemporain en Afrique du Sud.

Prenons cette fois le cas d'une ville du Sud du KwaZulu-Natal, Port Shepstone, petite ville majoritairement anglophone, industrieuse et endormie. A la réputation relativement libérale durant l'apartheid, elle se retrouve aujourd'hui dirigée par une coalition municipale (Democratic Alliance, parti plutôt «blanc» au KZN, et Inkhata Freedom Party, parti zulu, soit les deux principaux partis d’opposition à l’ANC au niveau national) unique au KwaZulu-Natal, du fait de ses nouvelles limites municipales (incluant des villes côtières blanches, des townships, des zones périurbaines noires et des zones rurales noires). En effet, les anciens *outsiders* de l'ANC pensaient prendre cette nouvelle municipalité mais se retrouvent à égalité de nombre d’élus avec les anciens *insiders* municipaux de DA (Democratic Alliance) et *insiders* (de l’ex-bantoustan) de l'IFP. En revanche, les chefs traditionnels voient ici leur influence laminée par une municipalité capable de fournir des services de base, grâce aux taxes prélevées sur la zone côtière touristique.

Enfin à Durban, les grandes compagnies sucrières sont à l'origine d'un immense complexe commercial, résidentiel et d'affaire situé sur les champs de cannes à sucre à la périphérie nord du côté des banlieues balnéaires chics mais proches du grand township indien et de sa classe

moyenne. Echappant à toute planification urbaine des nouvelles autorités métropolitaines, l'opération baptisée *Gateway* remodèle l'agglomération mais bénéficie cependant de la bienveillance des pouvoirs publics compte tenu des investissements privés colossaux qu'elle draine.

La situation sud africaine avec son lourd héritage géopolitique est originale et sans doute unique mais ici comme ailleurs apparaît un urgent besoin d'articulation entre des dispositifs spatialisés qui fonctionnent à des échelles ou dans des configurations différentes en s'ignorant encore largement.

Références:

ANTHEAUME, B., (ed.), 1999, «L'Afrique du Sud : recompositions territoriales, problèmes identitaires, migrations de populations et réseaux », *L'Espace Géographique*, 2.

CROUZEL, Y., 1999, «La chefferie traditionnelle face à la démocratisation des pouvoirs locaux », *Afrique Contemporaine* 192, pp. 30-39.

GUYOT, S., 2002, «Spatial competition and the new governance framework in Mabibi (Maputaland): implications for development », *Geographical Journal*, Vol. 168, 1.

GUYOT, S., FOLIO, F. et LAMY, A., 2001, «Réussites, enjeux et contradictions du développement à Richards Bay, Afrique du Sud», *L’Espace Géographique*, 2*,* pp. 140-151.

PARNELL, S., PIETERSE, E., SWILLING, M. et WOOLDRIDGE, D., (eds.), 2002, *Democratising Local Government: the South African Experiment*, Cape Town: UCT Press.