

La nouvelle géographie régionale de l'Afrique du Sud post-apartheid¹

Pr. Brij MAHARAJ

géographe

Dr. Sagie NARSIAH

géographe

Introduction

L'idée que le tracé des frontières sur la carte est sans intérêt, ou qu'il ne serait qu'une simple construction technique, omet que leur contenu est éminemment politique. De fait, les frontières sont l'inscription spatiale de relations de pouvoir (NEWMAN, PAASI, 1998 ; HARLEY, 1988, 1989).

¹ Ce texte est la traduction par Benoît Antheaume de larges extraits de : NARSIAH S. and MAHARAJ B., 1997 — The Creation of 'Real' Spaces: Regions and Regionalism in the New South Africa. *Space and Polity* 2 (1) : 225-248.

Concernant le traitement ultérieur des marges provinciales par la mise en place d'un nouveau système municipal, il est complété par un extrait de :

ANTHEAUME B., GIRAUT F., 2002 — Les marges au cœur de l'innovation territoriale ? Regards croisés sur les confins administratifs (Afrique du Sud, France, Maroc, Niger, Togo ...). *Historiens et géographes*, n° spécial Congrès de l'UGI de Durban, août 2002 : *Regards sur l'Afrique*, F. Bart, J. Bonvallot, R. Pourtier (eds) : 39-58.

Une note complémentaire rédigée par Frédéric Giraut sur l'argumentaire des lobbies ethno-régionalistes dans le débat sur le redécoupage provincial a également été introduite.

Afin de comprendre la nature de cette inscription, il est nécessaire d'interroger le processus de démarcation de la frontière. Donner un contenu théorique à cette question, nécessite une grille explicative. Si actuellement aucune approche ne peut satisfaire ces critères, la théorie du discours construite par Michel FOUCAULT (1980) éclaire les relations de pouvoir², tandis que le concept de production de l'espace de Henri LEFEBVRE (1974) s'applique aux pratiques sociales issues de l'espace. Quant aux notions de contingence et de causalité, elles peuvent être théorisées en usant d'une approche réaliste critique.

Celle-ci permet l'appropriation théorique des espaces dans les concepts proposés par Lefebvre et Foucault. Dans une telle perspective, les événements n'arrivent pas sans que la cause ne soit susceptible d'être connue (PEET, 1998), les concepts tirés de Lefebvre et Foucault sont alors utilisés pour questionner la notion même de causalité. C'est à l'aide de ces outils qu'une analyse du processus de démarcation régionale en Afrique du Sud est entreprise en intégrant notamment le contentieux territorial du Buschbuckridge qui met aux prises collectivités résidentes et pouvoirs publics.

Les linéaments de l'approche réaliste critique

La position réaliste critique part d'une approche délibérément naïve qui assume que le monde réel peut être appréhendé sans se préoccuper d'une quelconque interprétation humaine. Elle postule la nécessité d'une stratification de la réalité, qui, selon BHASKAR (1978), comprend trois domaines séparés :

- le réel (des mécanismes non observables),
- l'actuel (événements, phénomènes observables),
- l'empirique (l'expérience de l'événement).

² Ndt : Concernant la place de l'espace dans la pensée de Michel Foucault, voir :
BOULLANT F., 2003 — *Michel Foucault, penseur de l'espace* :
<http://www.univ-lille3.fr/set/sem/Boullant.html>

Les mécanismes non observables sont par exemple les lois du capitalisme. Les événements observables s'assimilent aux grandes prises de décision faites à la lumière des lois du capitalisme. Alors que l'expérience de l'événement, l'empirique, serait par exemple, le licenciement résultant de la fermeture d'une usine. Ces niveaux d'abstraction sont associés par des relations nécessaires (internes) tissées entre les objets lorsque chacun suppose l'existence de l'autre, ou contingentes (externes).

Dans l'approche réaliste critique l'accent est mis sur la nature des relations entre les objets. Cette approche est toutefois questionnée. Pour PEET (1998) « [Le réalisme critique] défend parfois le fait que l'espace est constitué d'objets. Cependant cette position accepte trop rapidement l'affirmation problématique de Harre qui pose que quoique l'espace soit constitué d'objets, il n'est pas réductible à eux seuls. Il est au contraire l'entre-deux résiduel entre les positions de ces objets. C'est un argument spécieux (...) alors que les objets sont censés créer de l'espace, ils disparaissent [théoriquement] de l'espace créé. La notion qui en résulte est celle d'un entre-deux abstrait, l'espace étant réduit à l'état de contenant. En employant cette définition, le réalisme considère l'espace comme un facteur contingent qui active [mais ne crée, ni ne change] le pouvoir des objets ».

L'espace ne peut être expliqué comme une contingence, mais il est d'un apport fondamental pour les processus sociaux et les objets qui les rendent opérationnels. De plus, les relations sociales ne peuvent être extraites de leur contexte spatial, car elles configurent l'espace et réciproquement. Il est possible de modifier cette conception réaliste, pour théoriser les relations spatiales comme des relations nécessaires plutôt que comme des contingences.

La production de l'espace réel

H. LEFEBVRE (1974) a forgé un triptyque conceptuel, qui interroge la notion de « production de l'espace » : les pratiques spatiales, les représentations de l'espace et les espaces de représentation. Les représentations de l'espace correspondent chez l'auteur à

« l'espace conceptualisé, l'espace des scientifiques, des planificateurs, des urbanistes, des technocrates et des acteurs de l'ingénierie sociale – comme aussi celui de certains artistes ayant un penchant pour le scientifique. Tous identifient ce qui est vécu et perçu avec ce qui est conçu. C'est l'espace dominant dans n'importe quelle société (ou mode de production). Les conceptions de l'espace tendent, avec quelques exceptions, vers un système de signes verbaux, qui sont autant de constructions intellectuelles ».

Parallèlement à la compréhension de la nature d'un système de signes spatialement constitués, il est nécessaire d'adopter un point de vue qui combinerait la notion d'espaces de représentation idéologiquement pertinents, et celle d'espaces de représentation produits d'un discours scientifique, et par là instrument de contrôle social et politique. Lefebvre affirme que l'espace est produit par des modes de production et de reproduction à travers des représentations de l'espace. Il s'agit là d'une théorisation qui ne prend pas en compte le rôle des discours politiques dans le processus.

L'analyse du discours chez Foucault

La notion de connaissance, propre à Foucault, fondée sur un discours qui est responsable du développement et du maintien d'un régime de pouvoir, donne à l'approche lefebvrienne la dimension manquante. Additionnellement, l'analyse du discours assimile le projet réaliste critique avec une théorie explicite du pouvoir dont la causalité apparaît ainsi. L'argument est qu'une tendance ou un discours central peut être formalisé par le complexe AIB (PEET, 1998), sigle pour *Academics, Institutions et Bureaucracies* (Universitaires, Institutions, Bureaucraties).

Ce complexe fonctionne de la façon suivante : des affirmations sont faites par des experts, qui bénéficient de légitimité, précisément parce qu'elles sont soutenues par un discours d'expert. Ces affirmations sont ensuite traduites en plans et autres rapports dans un cadre institutionnel, puis mises en œuvre dans les politiques publiques par un appareil bureaucratique. Ce canevas est utile parce qu'il permet d'établir une causalité entre structure et action.

Une grille réaliste critique modifiée

La boîte à outils (au sens où l'entend FOUCAULT, 1980) que nous proposons ici consiste en une grille réaliste critique modifiée où la notion lefébvrienne de représentations de l'espace a été introduite pour théoriser l'espace comme constituant des relations sociales et constitué par elles. Une analyse de son discours est introduite pour alimenter la théorie explicite du pouvoir. Cet article part d'un *a priori* qui dénie aux frontières un rôle purement technique et leur donne un contenu politique.

Régions et politique

L'espace n'est pas géométrie neutre et passive, l'espace est pouvoir (DEAR, WOLCH, 1989 ; KEITH, PILE, 1993 ; SMITH, KATZ, 1993), et il est disputé. Des temporalités particulières reflètent le caractère structurant établi entre relations spatiales et pouvoirs dominants qui les manipulent.

L'évolution des configurations spatiales de niveau infranational en Afrique du Sud s'inscrivait dans le processus de dépossession coloniale et dans une politique raciste liée au nationalisme afrikaner. En résultent des conceptions de la nation et de la nationalité qui ont été définies en des termes qui reconnaissent à un régime minoritaire le droit à la domination spatiale. La matrice spatiale de l'Afrique du Sud a évolué avec ces techniques, qui vont de l'apartheid sous la forme d'une ségrégation sociale et résidentielle, telle qu'inscrite dans le *Group Areas Act* de 1950, au développement séparé appelé « Grand apartheid » des années 1960 et 1970 illustré par la proclamation des États « souverains » – les bantoustans TBVC du Transkei, Boputhatswana, Venda et Ciskei, et finalement, à la constitution des régions de développement et des conseils régionaux de services (RSC) des années 1980.

La texture de la géographie politique en Afrique du Sud, particulièrement durant les années 1980 et 1990, a révélé l'existence d'une politique d'échelle, où la lutte politique nationale a surdéterminé celle des échelles régionale et locale. Néanmoins, le mouvement

vers un ordre démocratique a forcé les élites politiques en compétition, à reconnaître que le poids du régional était déterminant dans les équilibres de pouvoir, y compris au niveau national (*Weekly Mail*, 1993). Mais, pendant que les partis politiques reconnaissaient l'importance de la politique régionale et les formes qu'elle devait revêtir, la question régionale était différemment interprétée par chaque parti politique et faisait l'objet d'un fétichisme à un point tel qu'il fut écrit que « le débat sur le gouvernement régional en Afrique du Sud a été détourné par le politique » (*Business Day*, 15/10/93), et que les partis politiques, présents au Conseil de négociation³, ont tenté d'escamoter la question constitutionnelle la plus importante à laquelle l'Afrique du Sud devait faire face (*Business Day*, 5/8/93).

Même si c'est un effet de pure rhétorique qui dominait le procédé, le dénouement heureux de la question régionale dépendait d'approches théorique et pragmatique. Le terme de régionalisme se révélait problématique. Il fut vaguement interprété comme synonyme de décentralisation, officiellement par certains partis politiques, et intuitivement par d'autres. Néanmoins, la décentralisation dans sa forme et dans sa fonction ne répond pas à ce schéma. LAWRENCE (1992) résume le problème conceptuel ainsi : « Dans le bréviaire politique classique, le régionalisme est perçu comme relevant d'une forme de pouvoir politique, qui n'est ni totalement unitaire, ni totalement fédéral, mais qui emprunte aux deux à la fois. On peut certes escamoter le compromis politique en se référant à des arcanes sémantiques. Peut-on néanmoins vivre dans la confusion qui s'ensuivra certainement quand le modèle hybride deviendra réalité politique ? »

Une conception simpliste du régionalisme comme forme pure de décentralisation émergea par le fait que le processus fut plus fondé sur le droit que sur la géographie. Jamais, dans le débat, les participants ne prirent conscience que le régionalisme faisait essentiellement référence à un processus géographique, qui était un moyen de changement et pas une forme de gouvernement ou

³ Ndt : Le Conseil de négociation multipartite fut chargé de mettre en place le cadre et les étapes de la transition entre le régime de l'apartheid et celui de la démocratie.

d'État (le régionalisme est un moyen pour arriver à une fin, et non une fin en soi). Selon MASSEY et PLATZKY (1992) « le régionalisme est un construit politique et social, et pas un concept naturel, normatif ». En d'autres termes, ce qui émane du politique et du social est le produit d'une lutte pour donner de la signification à l'espace. MARKUSEN (1987) affirme que « le régionalisme est un rassemblement contre l'État et ses avatars, autour d'un acquis territorial ».

Le concept de région est attaché à celui de régionalisme. Dans cet article, une région est vue comme une entité territoriale dont l'institutionnalisation (la formation) est faite puis défaire par l'interaction des forces sociales, expression des luttes pour la transformation de la société.

La fabrication d'un mythe La nouvelle géographie régionale de l'Afrique du Sud

L'Afrique du Sud ne dispose pas d'une géographie régionale, comme les autres pays d'Afrique, le Nigeria par exemple où des groupes ethniques peuvent faire valoir l'appartenance à des territoires régionaux sur la base d'un pouvoir social, économique ou politique. La géographie que l'apartheid a créée était artificielle, contenue dans des entités spatiales amorphes, connues sous le nom de bantoustans. Néanmoins, ces configurations ne pouvaient pas justifier de légitimité et loin d'être le support d'un pouvoir social, elles étaient au contraire la manifestation de l'illégitimité et de l'oppression. Les « sociétés régionales » qui y prévalaient furent des constructions artificielles de l'apartheid. Dans ce contexte, plane une énigme sur la façon dont les négociateurs décidèrent qu'une trame régionale pût représenter les aspirations des habitants dans un monde post-apartheid.

Le travail de reconfiguration de la carte géopolitique d'Afrique du Sud fut confié à un « panel d'experts ». Le 28 mai 1993, le Conseil de négociation multipartite nomma les 15 membres de la *Commission on Regions/States/Provinces* pour « faire des recommandations au *Negotiating Council* sous six semaines au sujet du décou-

page des “regions/states/provinces” » (Résolution 12, 1993). La Commission fut appelée ensuite *Commission for the Delimitation/Demarcation of Regions* (CDDR); son rôle se limitait au découpage sans capacité de le relier aux enjeux et choix institutionnels. De ce fait, le processus fut biaisé et particulièrement fonctionnaliste car il se limitait à la délimitation du contenant plutôt qu'à l'élaboration du contenu.

Le premier rapport de la CDDR, gênée par cette définition limitée de la région, adopta une position sans équivoque sur le concept : « Une région peut être définie comme une zone géographique qui a engendré un milieu social, économique et (ou) politique qui le distingue des autres aires sous-nationales. Une aire peut être considérée comme une région selon sa fonctionnalité économique, pour des raisons administratives ou du fait de son homogénéité » (CDDR, 1993 a).

La Commission ne fit aucune déclaration explicite sur son orientation théorique. Cependant, les termes dans lequel le concept de région fut défini et les critères adoptés pour leur délimitation fournirent des éléments utiles pour étayer le référentiel théorique. Les régions furent perçues comme statiques, ce qui permettait de les considérer comme des contenants de l'activité sociale et politique. Il s'agit là d'une vue absolue, figée de l'espace (SMITH, KATZ, 1993). GORE (1984) rappelle que « ce point de vue est un “concept spatial relationnellement incomplet” (...) orienté par les lois de la physique. Ce concept hybride est à la base celui du contenant (...) l'espace étant une sorte de matrice qui contient en abscisses et ordonnées des éléments, comme des villes ou des industries ».

La définition des régions comme des entités techniques évidentes, stables et identifiables s'exprima par la tentative de la CDDR de repérer les facteurs sociaux, économiques et politiques d'une zone, permettant à celle-ci d'être définie et fixée de façon *sui generis*. L'idée que « La nature de l'environnement spatial est constamment modifiée par l'activité humaine et la vie de relation » (GORE, 1984) était ignorée. La CDDR définit non seulement la matrice régionale sud-africaine à un moment spatio-temporel donné, mais créa une situation où des « frontières molles » se durcissaient pour devenir, au fil du temps, autant de barrières hermétiques.

Cette hypothèse est étayée par l'intransigeance de l'État manifestée à l'égard de la population du Bushbuckridge relevant de la province du Nord (aujourd'hui Limpopo), pour que leur territoire soit rattaché à la province du Mpumalanga (ancien Transvaal de l'Est). De plus la version finale de la constitution sud-africaine de 1996 précise que « Les frontières des provinces sont celles qui existaient, lorsque la constitution a pris effet » rendant ainsi toute tentative de modification inconstitutionnelle. La constitution ne laisse aucune possibilité pour la résolution de contentieux frontaliers et de fait, fige les frontières dans l'état où elles se trouvaient en novembre 1993. La constitution déclare « Tout chantier entamé avant que l'Assemblée nationale adopte la nouvelle constitution doit s'achever dans le cadre de cette nouvelle constitution ». Il était bien évident que les architectes constitutionnels n'avaient aucune idée particulière sur la nouvelle carte à produire.

La commission à qui fut assignée la tâche de réaliser une nouvelle trame spatiale, réifia les régions, accentuant même cette rigidité par la déclaration suivante : « La création d'une région administrative peut en elle-même accroître l'homogénéité et la fonctionnalité émergente en une zone donnée » (CDDR, 1993 b). Les régions étaient personnifiées, dotées de pouvoirs, donnant l'impression que leur création était en elle-même le ciment consolidant leur homogénéité et leur fonctionnalité économique. Étonnamment, la CDDR s'est fourvoyée dans une forme de spatialisme avec cette pratique déterministe de l'espace. L'espace n'a en soi aucun pouvoir de causalité (SAYER, 1989), pas plus que n'en ont les régions. La CDDR a échoué dans sa compréhension des régions, comme des construits sociaux, et la tâche d'identifier et de délimiter des régions aurait dû prendre en compte les relations sociales qui interagissent sur l'espace et réciproquement.

La nature des relations sociales dans un milieu social particulier est influencée par différents acteurs de la sphère publique et de la société civile, sous la forme d'individus, d'associations, de coalitions, de donneurs de travail et d'offreurs de force de travail, etc. Ils interagissent d'une manière ou d'une autre dans des mécanismes d'exploitation, de subordination ou de confrontation avec l'environnement naturel. Ce qui renvoie au capital, au travail, aux flux, à la communication, etc., et demande une recherche en profondeur

pour mieux les identifier. Ce ne fut pas entrepris par la CDDR. Se voulant réaliste, la CDDR a considéré les régions comme une abstraction, avec une vue unidimensionnelle, ignorant leur nature complexe. Du fait de cette pratique, la CDDR a considéré les régions au mieux comme des réalités pseudo-concrètes.

La conception fonctionnaliste des régions, telle que vue par la CDDR peut-être résumée ainsi :

$$R = f (EA, GC, IAC, SCI)$$

où :

R = Régions

EA = Aspects économiques

GC = Cohérence géographique

IAC = Capacité institutionnelle et administrative

SCI = Éléments socioculturels

Les régions sont fondées sur des considérations économiques, de cohérence géographique, des capacités institutionnelle et administrative et des éléments socioculturels. Cette catégorisation est le produit d'un concept spatial où l'élément de mise en relation des différents facteurs est incomplet, bref sur une vue de l'esprit qui rend la notion d'espace absolue, statique et immobile et définit la région comme une entité en soi, *sui generis*. Ce raisonnement informe sur les méthodes utilisées par les écoles traditionnelles de géographie générale. Sommé de considérer une nouvelle géographie régionale, la CDDR et son concept de région étaient dépassés, conservateurs, structurellement intransigeants et peu ouverts à la transformation.

Aucune mention au fait que la réalité humaine est dynamique, qu'elle est un construit social, un produit soumis au changement en raison des luttes et des conflits. La CDDR limita le processus de délimitation à un exercice purement technique, avec, très incidemment, un apport de la société civile. La CDDR échoua à considérer que les facteurs premiers dans la formation de la région sont les habitants et non les commissions. Le travail se concentra donc sur des délimitations spatiales, sans aucun lien avec la société locale qui aurait pu l'informer.

Cette perception biaisée (dénoncée par SAYER, 1989) a conduit à voir les régions comme des abstractions alors que les acteurs

locaux (BOISIER, 1988), les entrepreneurs et les associations auraient dû jouer un rôle bien plus important que celui de la CDDR dans leur création.

En excluant la notion de confrontation dans la création des régions, la CDDR a, par inadvertance, souscrit à l'idée que les processus sociaux sont non conflictuels, et par conséquent, que l'espace était libre de tout conflit : une vue consensuelle de la société, inhérente au modèle fonctionnaliste et totalement ignorante de la nature du développement et de la production sociale. De plus, la dimension spatiale des processus sociaux, encapsulée dans le concept de régionalisme, ne fut pas prise en compte. Or le concept adéquat de région doit impérativement s'appuyer sur le régionalisme, qui donne du corps à la confrontation, à travers laquelle l'identité régionale fait sens et devient une réalité matérielle.

Encadré 1.

**Un projet de partition ethnique dans le débat
sur le découpage provincial post-apartheid**

Frédéric Giraut

Au sortir de l'apartheid, au début des années 1990, une large consultation fut engagée dans le cadre de la réalisation d'une nouvelle constitution sud-africaine, pour produire la nouvelle carte des provinces en remplacement de la double carte du « Grand apartheid », celle des provinces blanches (Transvaal, Orange Free State, Cape, Natal) d'un côté et des bantoustans pseudo-indépendants (Bophutatswana, Venda, Ciskei, Transkei) ou autonomes (Kwa Zulu, Ka Ngwane, Gazankulu, Qwaqwa, Lebowa, Kwa Ndebele) de l'autre (fig. 1).

De nombreuses organisations ainsi que des conseils nommés ou élus donnèrent des avis sur les critères à retenir, les principaux partis politiques avancèrent des propositions cartographiques, tandis qu'une commission fournit plusieurs options synthétiques. De nombreux travaux ont commenté et analysé ce processus (FOX, 1995 ; GERVAIS-LAMBONY, 1996 ; GERVAIS-LAMBONY, 1999 b ; KHOSA, MUTHIEN, 1998 ; MAZIAU, 1995 ; PORTEILLA, 1998 ; RAMUTSINDELA, 2001). La plupart des propositions se fondaient sur des critères fonctionnels notamment celui des polarisations urbaines et des ressources et spécialisations économiques. Mais la plupart introduisait également des références aux structures sociales héritées, soit pour mettre l'accent sur la nécessaire association d'espaces défavorisés et favorisés pour constituer les nouvelles provinces, soit pour souligner les différences de nature, de vocation et de problèmes entre ces espaces. Le bassin versant a aussi fait une courte apparition lors du débat, en effet le Conseil pour l'environnement, hérité de l'ancien régime, proposa un arbitrage

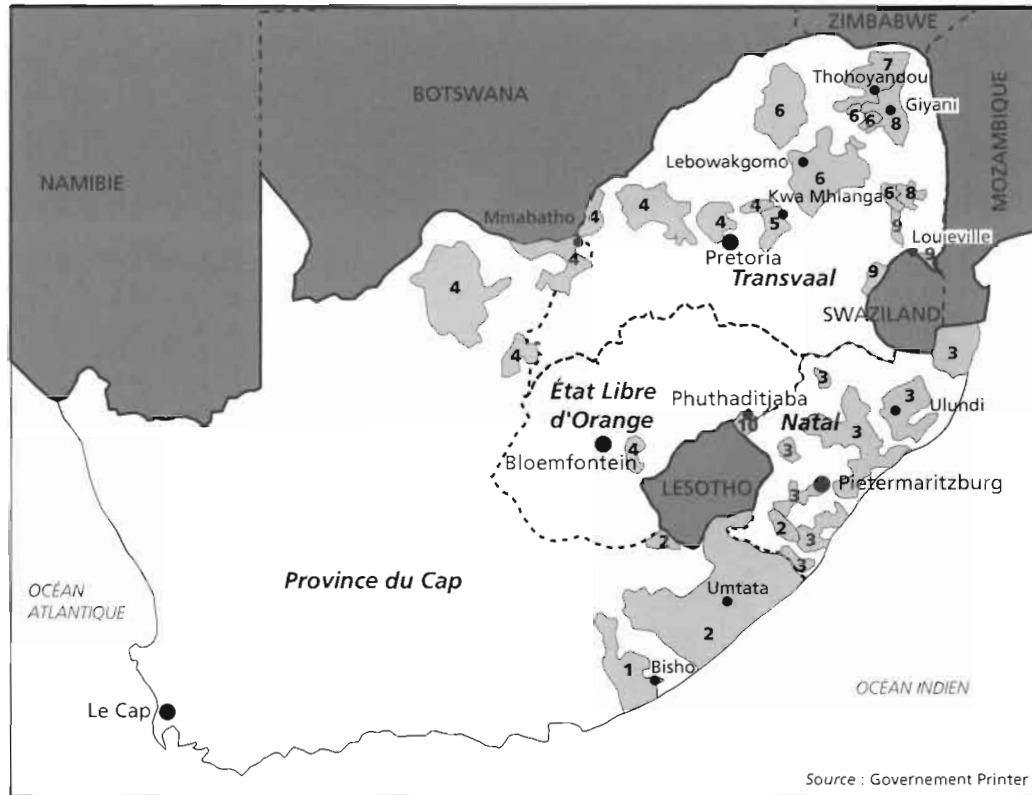


Figure 1.
Provinces blanches et bantoustans
noirs d'Afrique du Sud en 1990.

- Frontière
entre provinces
- Bantoustans « indépendants »
- 1 Ciskei
 - 2 Transkei
 - 4 Bophuthatswana
 - 7 Venda
- Bantoustans « autonomes »
- 3 Kwa Zulu
 - 5 Kwa Ndebele
 - 6 Lebowa
 - 8 Gazankulu
 - 9 Ka Ngwane
 - 10 Qwaqwa
- Capitale de provinces
● Capitale de bantoustans

« naturel et durable » entre les propositions des partis, par la reconnaissance des bassins versants. La division proposée validait en fait certaines options du Parti national au pouvoir depuis 1948 notamment par les coupures introduites dans la suite des bassins des courts fleuves qui se jettent dans l'océan Indien.

C'est dans le contexte de cette consultation nationale que la proposition d'une partition « ethnique » de l'Afrique du Sud fut défendue par un collectif, le COSAG (*Concerned South Africans Group*). Il s'agissait d'un groupe de pression, alliance entre extrémistes afrikaners à la recherche d'un *Volkstaat*, et autorités des ex-bantoustans, dont le parti zoulou IFP (*Inkhata Freedom Party*). Rappelons que l'on est alors en quasi guerre civile entre ANC (*African National Congress*) et IFP à Johannesburg et dans le Zululand.

Un document couleur diffusé en 1993 constituait l'outil de promotion de la position alternative des organisations politiques de type identitaires et tribales coalisées dans le débat sur le redécoupage provincial. L'analyse du principal outil de promotion de ce projet de partition permet d'appréhender l'étendue des images et des référents mobilisés et manipulés.

Sur une face allégorique, les appels incantatoires à la paix servent de credo à ce groupe pour promouvoir sa vision de la nouvelle Afrique du Sud, en jouant sur les mots et en utilisant au passage la figure du puzzle (*Peace by piece*), voire celle de l'arc-en-ciel transformé en anneau ceinturant le globe terrestre et porteur de l'espoir.

L'allégorie de couverture de ce plaidoyer pour une cohabitation-séparation ethnique au service de la paix se réfère à deux situations au niveau international qui se détachent à la surface du globe (hémisphère centrée sur l'Afrique et l'Europe) :

- la Yougoslavie qui au début de 1993 s'enfonce dans la guerre avec après la Croatie, l'ouverture des hostilités cette fois en Bosnie-Herzégovine, exemple type de l'entité multiethnique forcément non viable et génératrice de violences pour ce collectif ;
- Israël-Palestine où le processus de paix tout juste amorcé à Madrid prévoit bien l'existence de deux États séparés pour les deux communautés.

La face argumentaire du document est constituée d'un graphique couplé à une carte. Le graphique est censé montrer la répartition spatiale des principaux groupes ethniques, il en est déduit une cartographie des entités culturellement homogènes que le collectif propose comme découpage politique.

La typologie des groupes humains utilisée est en fait particulièrement hétérogène, elle reprend la classification des Bantous par groupes linguistiques utilisée pour la constitution des ex-bantoustans. En revanche pour les Blancs, Indiens et Métis, la langue n'est plus le critère classificatoire puisque les populations de parler afrikaans sont divisées en trois entités

socio-spatiales : Afrikaans (entité qui se réfère donc à la langue et est constituée d'Afrikaners, de Coloured et de Noirs sans majorité nette), Kaaps (réfèrent géographique et historique pour une entité à dominante « coloured » très nette) et Boer (qui signifie paysans en afrikaans et se réfère au mythe fondateur du *Grand Trek* pour désigner la partie des hauts plateaux où les Afrikaners dominent).

La carte associée est présentée comme évidente dans la mesure où elle est une projection directe du graphique de la composition socio-culturelle de l'Afrique du Sud. Elle exprime nombre de contradictions d'une telle posture et représente ses lourdes implications géopolitiques. Parmi ces nombreuses contradictions et implications notons :

- la modification de frontières internationales : annexion et extension du Lesotho et du Swaziland ;
- des blocs d'un seul tenant, sauf pour les Sothos du Nord alors que le mélange est extrême quasiment partout et donc que des minorités seraient présentes partout ;
- une contorsion pour intégrer Pretoria la capitale et donner un accès à la mer aux Boers ;
- la division de la région Xhosa pour maintenir les deux ex-bantoustans du Ciskei et du Transkei.

Enfin mentionnons le traitement très particulier des grandes villes. Dans ce projet, elles sont toutes externes (Le Cap) ou frontalières : aux bords ou en dehors à l'image des « villes-portes » des politiques conservationnistes ou développementalistes de parc. Les deux groupes citadins (Anglais et Indiens) apparaissent dans une catégorie « Autre » à laquelle échoit l'aire métropolitaine Durban/Pietermaritzburg pourtant majoritairement noire. Cette même catégorie « Autre », décidément bien pratique, permet d'exciser des périphéries urbaines de l'État Libre d'Orange rattachées par un corridor. N'oublions pas que les références historiques, identitaires et territoriales des principaux animateurs du collectif à l'origine de ces propositions sont avant tout rurales, guerrières et antiurbaines. Les villes assimilées par un figuré ponctuel aux frontières régionales (*borders*), sont désignées comme des lieux « d'interaction et de stimulation économique pour assurer d'égaux opportunités » aux entités auxquelles elles sont largement étrangères.

Les bantoustans ont finalement été éliminés relativement facilement, leurs leaders ont largement échoué dans leurs tentatives de constituer des partis régionalistes. Même l'*Inkhata Freedom Party*, implanté dans la province du Kwa Zulu-Natal où il tente de cultiver le particularisme zoulou, voit ses prérogatives ainsi que sa base électorale rognées progressivement avec notamment la perte du contrôle de la province aux dernières élections de 2004. Le rêve entretenu par des groupuscules extrémistes de constituer une nation afrikaner s'est finalement réduit à la constitution d'une petite communauté rurale enclose, Orania, dont le combat folklorique se focalise dorénavant sur la perspective modeste et improbable de constituer une municipalité à part entière.

Le viol de la démocratie

L'Afrique du Sud a été couverte de louanges pour la façon dont elle est parvenue à un règlement négocié. Néanmoins et non sans ironie, les contours de l'espace de l'État post-apartheid sont plus le résultat de marchandages politiques que d'une consultation démocratique. La décision de découper l'Afrique du Sud en régions ne relève pas de la volonté populaire. On pourrait même dire que le découpage s'est fait à son insu. La tâche de la commission *ad hoc*, réalisée dans les temps, a été conduite sur une période trop courte pour réaliser l'objectif assigné et son résultat final est inconsistant.

Les propositions de la Commission de délimitation et de démarcation tombent dans le piège que de nombreux observateurs, dont Maasdorp, dénoncent : « Des régions mal ou trop hâtivement délimitées peuvent être la recette pour une décomposition de l'espace, désastreuse et violente, sur des clivages ethniques, raciaux ou politiques. Certes, la violence a explosé plus d'une fois, concernant la délimitation des frontières. Dans ce domaine, le Bushbuckridge relève du cas d'école. Après avoir été un mouvement de libération, aujourd'hui au pouvoir, l'ANC (Congrès national africain) a renié sa promesse d'inclure le Bushbuckridge dans le Mpumalanga et des violences ont alors éclaté sur une large échelle » (*Citizen*, 1/05/97, *Beeld*, 9/06/97).

En 1993, la CDDR proposa le démantèlement des vieilles provinces et des bantoustans tels qu'ils avaient été conçus par la politique du « Grand apartheid » et leur remplacement par neuf nouvelles régions, nommément le Transvaal du Nord, le Pretoria-Witwatersrand-Vereeniging (PWV), le Transvaal de l'Est, le Kwa Zulu-Natal, l'État Libre d'Orange, le Nord-Ouest, le Cap du Nord, le Cap de l'Ouest et le Cap de l'Est-Kei. Les neuf régions proposées par la CDDR reprenaient approximativement les régions de développement proposées par le régime de l'apartheid en 1982.

L'adoption des régions de développement comme cadre de travail devant aider au processus de démarcation en cours signifiait que certaines formations spatiales engendrées par le système de l'apartheid demeureraient et formeraient la base objective de la carte des régions post-apartheid. La carte de la nouvelle Afrique

du Sud était en fait une carte vieille de dix années relégitimée par la CDDR. La « nouvelle » donne spatiale garde donc une très forte ressemblance avec la gestion territoriale de l'apartheid.

La CDDR joua essentiellement un rôle d'arbitre entre les propositions de l'ANC (Congrès national africain) et du NP (Parti national). Il fut rapidement clair que la proposition finale de découpage en neuf régions, serait présentée comme un compromis entre le découpage en 7 régions proposé par le NP, et les propositions en 8, 10 ou 16 régions émanant de l'ANC. Un quotidien, le *Beeld* (9/7/93) produisit un compromis régional qui fut repris, presque à la lettre par la CDDR, en emplissant sa base de données avec toutes les suggestions graphiques des différents partis politiques. Cette coïncidence fit dire au *Sunday Times* (8/8/93) que la CDDR n'était rien d'autre qu'un logiciel, digérant ses données de façon mécanique, ne questionnant jamais la pertinence des intérêts acquis, et se bornant à marier les propositions de contours des plus grands partis. La commission fit donc ce qu'on lui demandait de faire, mais cette démarche fut biaisée dès le départ, par les instructions reçues du Conseil de négociation, et par l'incapacité ou l'absence de volonté de la CDDR de les mettre en cause.

Pour que des régions soient considérées comme légitimes, il est essentiel qu'elles soient soutenues et reconnues par la « communauté régionale » qui a un rôle essentiel à jouer dans le processus de construction de sa région. Même reconnue par la CDDR, et au fur et à mesure que se déroulait le processus, il devint néanmoins clair que la société civile était marginalisée. Le cas de la province du Cap de l'Est offre un exemple frappant. Cette province d'un seul tenant fut préférée à deux entités provinciales : une du Cap de l'Est, de taille plus petite et une des Frontières et de la Kei (NdT : en référence à la Guerre des frontières qui opposa colons anglais et populations locales au XIX^e siècle). La CDDR ignore les *desiderata* des habitants de la province du Cap de l'Est, fusionnée autoritairement avec celle des Frontières et de la Kei (*Eastern Province Herald*, 3/8/93). Les arguments empiriques qui défendaient l'existence de deux provinces furent ignorés.

La CDDR avança l'explication qu'il y avait tellement de groupes de pression, chacun avec sa propre logique, qu'il était impossible de tirer des conclusions définitives (*Eastern Province Herald*,

20/10/93). La CDDR renvoya les décisions importantes au politique. L'un des principaux manques dans les propositions de la commission fut l'absence de *scenarii* régionaux de rechange. Les nouveaux espaces politiques supposés ouverts par la CDDR et le processus de démarcation étaient plutôt illusoire, quand les décisions finales sur les frontières furent prises par le politique en excluant la société civile. Non sans ironie, une nouvelle géographie de l'exclusion venait de naître. Les régions proposées par la CDDR furent le produit d'un compromis politique et de fait, la décision finale sur le sort de la nouvelle géographie de l'Afrique du Sud, le fruit d'une élite reconstituée.

Vers une (re)théorisation de frontières en Afrique du Sud

En Afrique du Sud, l'espace – peut-être plus que dans n'importe quel pays au monde – a une dimension politique ouverte. Il a été utilisé comme instrument pour promouvoir la partition raciale et conforter le pouvoir dominant. En 1994, un gouvernement démocratique soutenu par les masses fraîchement désaliénées succéda au régime de l'apartheid et les frontières internes furent reconfigurées durant la période de transition.

Une approche réaliste critique du découpage provincial en Afrique du Sud nécessite en premier lieu, de contester les structures, les mécanismes, les événements qui affectèrent le processus de démarcation. Le régime de l'apartheid a été responsable de l'architecture spatiale de l'Afrique du Sud, et de la façon dont l'espace fut vécu, produit et perçu, pour reprendre les termes forgés par Henri LEFEBVRE (1974).

Interroger l'héritage spatial de l'apartheid permet la compréhension de la géographie régionale sud-africaine reconstituée. Deux facteurs sont de première importance : 1) l'idéologie de l'encasernement spatial de l'apartheid et 2) le discours sur l'espace sous-jacent à l'ingénierie spatiale sud-africaine. Le procédé permet ainsi de comprendre la production de « vérité(s) spatiale(s) » sous l'apartheid. À ce sujet, FOUCAULT (1980) estime que : « La vérité ne

doit pas être comprise comme un système ordonné de procès de production, régulation, distribution, circulation et d'opérations fortement affirmées. La vérité est liée à une relation circulaire avec les systèmes de pouvoir qui la produit et la conforte. »

Ce point de vue est fondamentalement illustré dans la façon par laquelle l'espace est produit et percole avec le politique. Ce qui implique un examen des affirmations établies par les experts ès-espaces, par exemple les universitaires employés dans les départements de géographie et d'aménagement du territoire, et un examen de la façon dont ces principes furent mis en forme, et de la légitimité même de leur acceptation, en raison de la notoriété de leurs auteurs. Les institutions développèrent ensuite ces principes en plans dans un processus endogène, qui culmina avec le développement de politiques publiques qui devinrent des instruments propres de l'appareil bureaucratique de l'État, selon le cheminement AIB (Universitaires, Institutions, Bureaucraties) identifié par PEET (1998).

Les propositions pour un nouvel ordre régional en Afrique du Sud étaient auparavant le produit de la représentation de l'espace des groupes d'intérêt politique mais également le produit d'un groupe d'experts désignés pour redessiner la carte du pays. Le discours des instructions données à la commission a besoin d'être déconstruit pour déterminer si une conception particulière de l'espace fut promue et un point important nécessite d'être éclairci : celui de la nature de la relation politique qui devait se refléter dans le nouvel ordre spatial.

Un nouveau discours spatial fut développé par la commission. Le procédé par lequel une affirmation est transformée en un document technique qui a sa légitimité propre et qui construit une vérité de l'espace peut être démontré en usant du tryptique foucauldien : vérité, connaissance et pouvoir. Dans ce cas, la commission opéra comme une institution responsable de la création d'un discours spatial qui bénéficia de légitimité. Le type d'information dont on a usé pour délimiter les régions est en effet responsable de la production d'un espace de représentation. L'utilisation de certains types d'informations crée nécessairement des espaces d'inclusion et d'exclusion et produit un discours sur l'espace, qui n'est pas forcément le résultat du désir démocratique. La possibilité pour

les nouvelles configurations spatiales de devenir un espace de contrôle social et d'oppression plutôt qu'un espace d'émancipation peut être appréciée après la mise en œuvre du discours par l'appareil bureaucratique. Les propositions de la commission doivent être présentées comme un document technique. L'emploi d'une terminologie scientifique sur des frontières affirme l'autorité de la commission et permet qu'elles soient assimilées et acceptées par des sphères plus larges. Au-delà du déploiement d'une terminologie sur le découpage, les frontières paramètrent les nouvelles relations de pouvoir et renforcent en fait celles qui existaient déjà.

Le résultat final ne reprend pas l'intégralité des conclusions de la commission ; celles-ci furent revues par rapport à des impératifs strictement politiques. Après que la commission eût rédigé ses recommandations et les ait transmises au Conseil de négociation, la carte fut retouchée par le conseil dans le but avéré de trouver un soutien politique pour les différentes régions.

La mouture finalement retenue en 9 provinces (fig. 3), proche des propositions de l'ANC, est une reprise légèrement retouchée de la carte technique des grandes régions économiques réalisée au début des années 1980, qui transcendait les découpages politiques du « Grand apartheid » dans un but de planification économique.

Le contentieux frontalier du Bushbuckridge

Des contentieux frontaliers se sont révélés lors de la mise en place du processus de démarcation. Le rapport final de la CDDR a fait la liste d'un nombre de tracés problématiques, dont le Bushbuckridge situé sur la frontière entre la province du Nord – aujourd'hui le Limpopo – et la province du Mpumalanga, anciennement le Transvaal de l'Est.

Le contentieux frontalier du Bushbuckridge révélait, en termes crus, combien le discours dominant sur l'espace étouffait la lutte locale des habitants. Le Bushbuckridge a une histoire ancienne remontant à la fin du XIX^e siècle, lorsqu'il n'était alors constitué

que de fermes dispersées. Pendant le régime de l'apartheid, il devint une zone de déportation (NdT : « *dumping ground* » en anglais) pour des populations noires, classées selon leur ethnie. Le Bushbuckridge est fait du district de Mahla, appartenant à l'ancien bantoustan du Gazankulu (ethnies Shangaan et Tsonga) et du district de Mapulaneng relevant de l'ancien bantoustan du Lebowa (ethnies Pulana et Pedi). Bien que l'identité ethnique des habitants du Bushbuckridge fut forgée spatialement par le régime de l'apartheid et son système de bantoustans, il ne fut pas accepté passivement. Il y eut quelques conflits sporadiques dans la région, allant des protestations contre le principe du *homeland* ou contre l'éducation bantoue, à d'autres plus étranges comme une sorte de guerre des frontières entre le Lebowa et le Gazankulu. La soudaine disparition de l'apartheid signifiait que les populations noires pouvaient désormais parler pour elles-mêmes et être les acteurs de leur propre avenir territorial. Néanmoins, la production d'un discours d'expert sur la démarcation ne parvint pas à redresser les inégalités territoriales. Quand la CDDR délimita les frontières de la province du Nord et celles du Mpumalanga, il ôta au Bushbuckridge les fermes commerciales blanches et les réserves animales du Mpumalanga. L'instance d'arbitrage laissa les choses en suspens, préconisant un référendum pour les zones disputées. En mai 1994, les populations du Bushbuckridge formèrent un comité de facilitation pour un référendum. Néanmoins, avant même qu'un référendum puisse être organisé, les Premiers (les premiers ministres provinciaux élus, NdT) de la province du Nord et de celle du Mpumalanga tinrent un meeting public où un discours d'expert fut développé. Ils dirent qu'une solution politique pouvait être trouvée et ajoutèrent que le coût même d'un référendum militait contre sa tenue. Après des négociations avec les structures de l'ANC dans la zone, un accord fut signé pour rendre effectif le transfert du Bushbuckridge vers le Mpumalanga. À ce moment précis, l'option constitutionnelle d'un référendum n'était plus applicable et le *Referendum Facilitation Committee* fut dissous (RAMUTSINDELA, SIMON, 1999). Lui succéda, en 1995, le *Bushbuckridge Border Crisis Committee* (BBCC).

Le 31 août 1995, l'assemblée de la province du Nord vota une loi entérinant l'inclusion du Bushbuckridge dans la province du Mpumalanga et le fait que Groblersdal soit inclus dans la province

du Nord. Le 18 mai 1996, l'assemblée provinciale du Mpumalanga consentit à ce que le Bushbuckridge soit inclus dans la province du Mpumalanga. Le 20 mai 1996, la législature provinciale approuva le transfert de Groblersdal dans la province du Nord. Les législatures de deux provinces étant alors au diapason (ce qui était requis par la constitution intérimaire), il était alors possible de passer à l'étape suivante, celle qui introduirait un amendement dans la constitution intérimaire. En juillet 1996, le ministre des Affaires provinciales et du Développement constitutionnel, Valli Moosa, soumit une résolution ayant force de loi au Cabinet, résolution qui stipulait : « Pour amender la constitution de la RSA, pour effectuer certaines modifications aux frontières des provinces du Nord et du Mpumalanga, et pour faciliter les démarches subséquentes. »

La loi fut approuvée par le Cabinet puis soumise au Parlement. La loi, néanmoins, ne fut pas débattue par la commission parlementaire appropriée, et elle fut mise en attente pour être discutée lors de la première session du Parlement en 1997. Pendant ce temps-là, la constitution intérimaire fut remplacée par la constitution définitive qui ne prévoyait aucune disposition pour modifier éventuellement les frontières des provinces. Conséquemment, il apparut que le ministre ne déposa pas la loi devant la commission parlementaire appropriée, étant certain qu'il ne serait pas capable de rallier les 2/3 des votants nécessaires pour la modifier afin d'accomplir ce transfert territorial, même si le NP et le PAC (Congrès panafricain) soutenaient tous les deux l'inclusion du Bushbuckridge dans le Mpumalanga (*Weekly Mail and Guardian*, 9/5/97 ; *Citizen*, 15/5/97). Il y eut un conflit au sein même du groupe parlementaire de l'ANC, plus spécialement entre les représentants de la province du Nord et ceux du Mpumalanga. Le conflit fut présenté par certains comme la dernière tentative avortée du Premier du Mpumalanga, Matthews Phosa, pour que le Sénat se détermine sur cette question (Addison, 1997, *The Star*, 23/8/96). Phosa, dans sa demande au Sénat, plaida ainsi : « Il faut que le sujet de la finalisation des contentieux frontaliers, et spécialement dans la zone concernant la frontière entre la province du Nord et le Mpumalanga, soit abordé. Nous ne pouvons pas laisser plus longtemps ces communautés sans bonne gouvernance ni services. »

L'impossibilité de résoudre le contentieux frontalier peut être trouvée dans les manœuvres politiques auxquelles se livrèrent les assemblées provinciales des provinces du Nord et du Mpumalanga. Des négociations secrètes prirent le relais et il fut décidé que le transfert du Bushbuckridge serait lié à un autre transfert, celui de Groblersdal et de Marble Hall de la province du Mpumalanga vers celle du Nord. Quand les habitants de Groblersdal devinrent conscients de ce qui se tramait, ils récusèrent la décision, en disant qu'ils voulaient rester dans la province du Mpumalanga. D'après le rapport du Comité de liaison avec les provinces (SCOLP), le plus grand meeting qui se fut tenu dans le Mpumalanga, fut précisément à Groblersdal, où la communauté fit savoir clairement qu'elle entendait rester dans le Mpumalanga, proposition soutenue par six mémorandums expédiés au comité afin de faire connaître leur point de vue. Mieux encore, la communauté de Groblersdal forma le Forum de l'alliance avec l'Est-Transvaal, sur la base d'un positionnement contre l'inclusion dans la province du Nord. Groblersdal qui avait été désignée, sous le régime de l'apartheid, comme une ville blanche, était contrôlé par le NP, qui était opposé à son excision du Mpumalanga. La province du Nord fit une pression efficace et persuada finalement l'assemblée provinciale du Mpumalanga de passer une loi classifiant Groblersdal comme partie de la province du Nord (*The Star*, 8/5/97).

L'intransigeance sur cette question des deux provinces contrôlées par l'ANC conduisit à porter le débat auprès du Comité de travail national de l'ANC. En mai 1997, ce comité décida que le Bushbuckridge resterait dans la province du Nord (*The Star*, 21/5/97). Cette position ne permit pas de résoudre le contentieux. Le BBCC rencontra le président Nelson Mandela le 10 juin 1997 et fit appel, de manière infructueuse, à son entregent pour renverser la décision du Comité de travail national de l'ANC (*Beeld*, 11/6/97). Alors que le contentieux n'était toujours pas réglé, un groupe de travail constitué de toutes les parties prenantes, fut institué pour revisiter le problème.

Quoique l'État ait eu à résoudre un véritable dilemme, il ignore l'oppression que subirent les populations sous le régime de l'apartheid et la genèse des frontières qu'il maintenait. Ce point de vue déniait le droit des peuples à jeter à la rivière l'héritage du régime de l'apartheid qui avait véritablement assigné les gens à

résidence en ignorant le droit à se forger une histoire territoriale propre. Il ignora le rôle de la formation de l'identité et de la différence sociale et, plus important encore, le canevas territorial dans lequel se forge l'identité. Alors que l'État est coupable d'ignorer les revendications des populations du Bushbuckridge, il fait preuve de fermeté pour s'assurer que les formations politiques régionales ne soient pas affectées par ce type de querelles. En octobre 1998, le BBCC poursuivit l'État en Haute Cour de justice. L'appel fut rejeté et les frais de justice supportés par le BBCC.

Le contentieux frontalier du Bushbuckridge offre d'intéressantes perspectives politiques. D'un côté, pour les habitants du Bushbuckridge, l'idée que le pouvoir appartient au peuple, n'a plus de contenu. De l'autre, la construction d'un discours d'expert, son instrumentalisation par le Comité de travail national de l'ANC et les commissions appropriées ont permis d'assurer l'hégémonie d'une conception nationale de l'espace. Le Bushbuckridge est désormais administré conjointement par les provinces du Nord et du Mpumalanga.

Conclusion

La période post-apartheid a été d'une grande importance historique pour la pratique des géographes, dans la mesure où les problèmes spatiaux ont représenté de nouveaux défis dans une démocratie naissante. Peut-être que le défi le plus important fut de mettre en œuvre un nouveau canevas territorial de l'État intégrant une idéologie et une politique en reconstruction. L'objectif initial du procédé a été de redéfinir la trame spatiale de l'espace et de l'économie sud-africains, et de transformer une géographie régionale de l'apartheid en une nouvelle géographie régionale.

Une analyse du procédé révèle que la production d'un nouvel espace régional s'est opérée à un niveau politique, avec des apports émanant de la société civile et du monde du travail mais que les priorités régionales furent rabaissées, les impératifs politiques prenant le pas sur ceux de la géographie et dans le cas du Bushbuckridge, les impératifs nationaux étaient surdéterminants, par rapport aux intérêts locaux. La thèse de BECKER (1984) est particulièrement intéressante : « Comme partie prenante de la

réalité sociale, l'espace est le pouvoir : le nouveau jeu des forces au pouvoir se traduira nécessairement par la production d'un nouvel espace. »

Il apparaît évident que la trame spatiale des neuf régions était la reproduction *de facto* des inégalités spatiales antérieures, lesquelles étaient un produit de l'artificialité du processus. Les relations de pouvoir restèrent – en essence – ce qu'elles étaient et les inégalités spatiales furent inchangées. La reconstruction de la société dans un schéma provincial était un exercice sans grande signification, parce que les inégalités spatiales et les divisions territoriales du travail et de la production, nécessitaient d'être questionnées si le projet d'une société plus égalitaire émergeait, ce qui ne fut jamais à l'ordre du jour (SIDAWAY, SIMON, 1990). Le développement régional aurait dû être la pierre angulaire du processus de démarcation.

Les manipulations politiques du processus de démarcation régionale montrent que la méthode choisie initialement était biaisée. Ce qu'on fit faire à la CDDR fut finalement de confirmer un découpage existant avec quelques légères retouches, ce qui entâcha la légitimité de l'ensemble du procédé. La présentation finale du découpage régional fut ironiquement qualifiée de « technique », le découpage étant lui-même non porteur de nouvelles valeurs et politiquement cosmétique. Plus encore, l'incapacité de la CDDR de permettre aux communautés d'exprimer leurs préférences pour nourrir la décision finale déposséda la question spatiale de son contenu politique, or « une société sans territoire a peu de signification » (SIMON, 1990).

L'autorité, le clientélisme, l'exclusion définissent l'expérience de l'apartheid. Le but de l'État post-apartheid aurait dû être « la création de bases pour la construction d'une nouvelle société civile dans laquelle la majorité, à travers sa propre organisation sociale et politique autonome, est capable d'exercer une influence décisive sur l'État » (SLATER, 1997). Questionner les besoins des communautés comme celle du Bushbuckridge aurait pu traduire cette ambition ; la démarcation régionale a effacé le support spatial du « Grand apartheid » avec ses bantoustans balkanisés. Pourtant, le principe spatial séparant des zones de grande pauvreté de zones de richesse, reste toujours le même – le Bushbuckridge en étant l'illustration par excellence.

Encadré 2.

**L'Afrique du Sud aux prises avec ses marges provinciales
invente les municipalités transprovinciales**

Benoît Antheaume, Frédéric Giraut

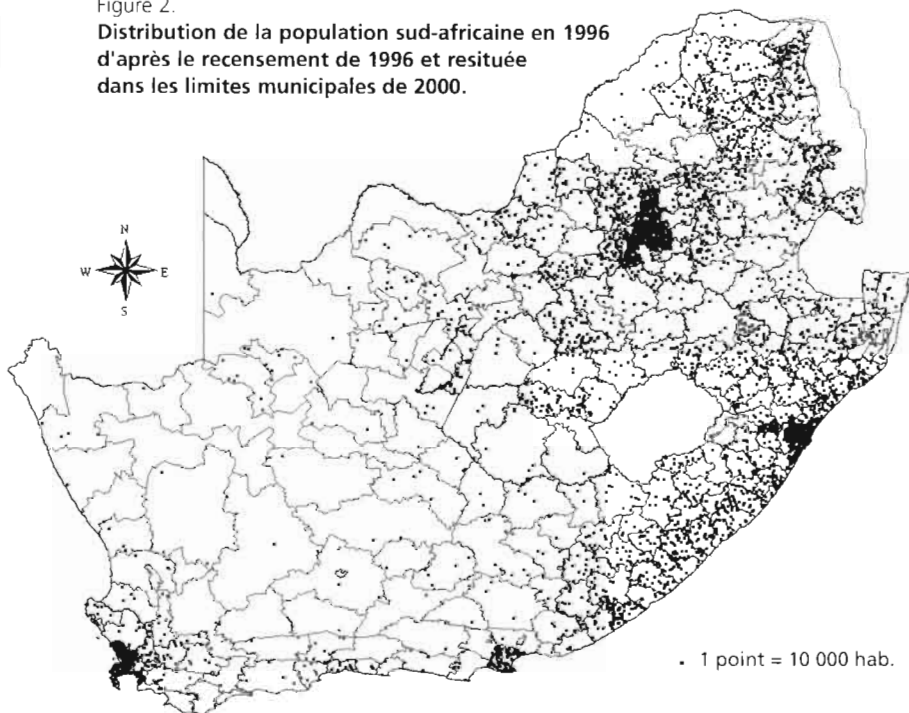
L'un des défis lancé à la réorganisation sociale, politique et territoriale de l'Afrique du Sud post-apartheid est le traitement de ses marges internes. Celles où l'on confinait des citoyens de « seconde zone » dans des espaces relégués loin des cœurs économiques et politiques. Il s'agit donc de réhabiliter et de réintégrer, et pour atteindre cet objectif, deux impératifs éventuellement contradictoires se présentent : abolir les différences de statut et introduire une solidarité, et donc une mixité, au sein des nouvelles entités et institutions. Dès lors la question du traitement des marges ou des confins hérités devient cruciale et va dominer les débats concernant d'abord le redécoupage provincial, puis les découpages municipaux (Fox, 1995 ; GERVAIS LAMBONY M.A., 1996 ; GERVAIS LAMBONY P., 1999 a ; GRIGGS, 1994 ; KHOSA, MUTHIEN, 1998 ; MAZIAU, 1995 ; RAMUTSINDELA, 1998, 2001). Cette focalisation des débats sur les marges internes plutôt que sur les centres potentiels se traduit successivement par :

– L'inscription dans la constitution intérimaire de 1994 d'une liste nominative de quatorze conflits frontaliers potentiels issus du découpage en neuf provinces. Ceux-ci devaient trouver une solution par voie référendaire et (ou) dans le nouveau système de gouvernement local. Certains de ces « conflits » frontaliers ont fait l'objet d'études détaillées, c'est notamment le cas de celui du Bushbuckridge situé dans la province du Nord (renommée province du Limpopo en février 2002) au contact du Mpumalanga et constitué de deux morceaux des ex-bantoustans du Gazankulu et du Lebowa (NARSIAH, MAHARAJ, 1999 ; RAMUTSINDELA, SIMON, 1999), ou encore de la frontière entre Kwa Zulu-Natal et Eastern Cape (CLAUDE, 1997 ; BEKKER, MANONA, 1992) ou encore des implantations fonctionnellement liées à Pretoria mais situées au-delà de la limite nord du Gauteng (GERVAIS-LAMBONY, GUILLAUME, 1999 ; ALLANIC, 2003).

– La critique des *transitional local councils* conçus dans l'urgence comme une extension du statut municipal réservé jusque-là aux parties blanches des cités, à leurs périphéries noires, « métis » et indiennes, celles des *townships*, cela au nom de la solidarité socio-spatiale. Ces TLC seront souvent contestés comme ignorant les périphéries informelles ou semi-rurales des villes ainsi que l'urbanisation déplacée au-delà des limites des anciens bantoustans (CAMERON, 1999 ; BEKKER *et al.*, 1997 ; BOND, 1998 ; GERVAIS-LAMBONY, 1996 ; MAC CARTHY, BERNSTEIN, 1998).

– Le retour de la question des autorités coutumières et plus généralement de la revendication d'une autonomie des périphéries rurales dans le débat sur le pavage intégral du territoire sud-africain en municipalités, aires métropolitaines et districts. Sur fond du slogan de l'*African renaissance* lancé par le président Mbeki et réinterprétable à souhait, les revendications des autorités coutumières menacées et marginalisées dans le nouveau dispositif en gouvernement local ont pu trouver un écho et un soutien

Figure 2.
**Distribution de la population sud-africaine en 1996
 d'après le recensement de 1996 et resituée
 dans les limites municipales de 2000.**

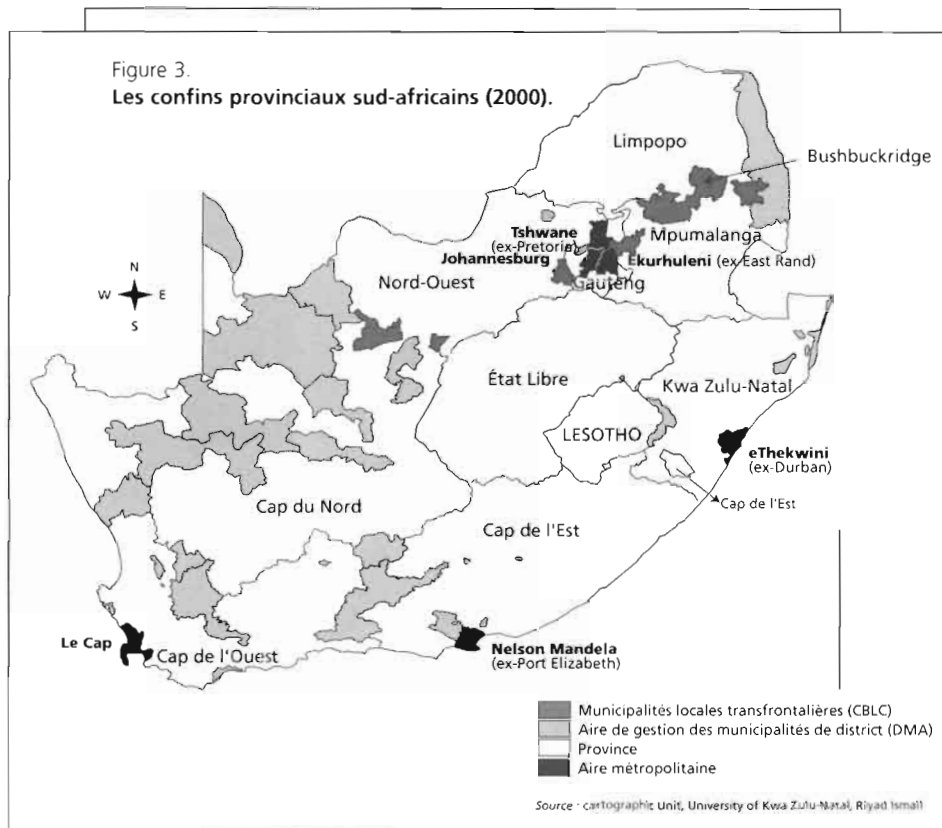


Cartographic Unit, University of Kwa Zulu-Natal, Ryad Ismail

Le traitement administratif des confins vides et des confins pleins

La mise en parallèle de ces deux cartes (réalisées d'après SA Explorer) permet de constater qu'une partie des « confins pleins » bénéficie du statut de Municipalité transprovinciale (*Cross Boundaries Local Council*, zones gris foncé). C'est notamment le cas autour de la conurbation Johannesburg-Pretoria et aux confins des provinces du Limpopo et du Mpumalanga pour la très disputée région du Bushbuckridge, mais la formule n'a pu être appliquée aux limites sud du Kwazulu-Natal suite au refus des autorités provinciales. Les « confins vides », nombreux en position de frontière internationale et dans la province du Cap du Nord, constituent pour leur part des aires administrées par les districts (*District Management Area*, zones gris clair), ainsi ils dépendent du second niveau de gouvernement local et échappent à la municipalisation intégrale du territoire sud-africain. Seule la population sur le territoire sud-africain est représentée, le Lesotho, seul État souverain de la planète totalement enclavé dans un autre, est donc exclu de cette cartographie.

Figure 3.
Les confins provinciaux sud-africains (2000).



populaire (CROUZEL, 1999 ; RAMUTSINDELA, 2001). Effaçant parfois l'enjeu de la redistribution au sein d'entités municipales composites, ces revendications ont pu déboucher sur des entités municipales dépourvues de moyens mais homogènes socio-économiquement.

Les débats sur les enjeux d'une réforme radicale de l'organisation territoriale de l'État se sont donc focalisés sur le traitement des marges internes. Il faut dire qu'en Afrique du Sud, à toutes les échelles, les contrastes aux limites des entités héritées sont extrêmes et que les phénomènes de discontinuité furent exacerbés par la politique du Grand apartheid.

Aux échelles nationale et régionale on peut cependant distinguer deux types très différents, voire opposés, d'espaces marginaux ou de confins (fig. 2 et 3).

En effet, il y a d'un côté les « confins vides », souvent également en position de frontière internationale, ils sont marqués par de très faibles densités de population et des formes de mise en valeur dominées par des mesures de protection de l'environnement de type parc ou réserve, ex- « Buffer zone », à l'échelle nationale, d'une Afrique du Sud isolée. D'un autre

côté, il y a des « confins pleins », sorte de spécialité sud-africaine, ils sont les héritiers directs des politiques d'urbanisation déplacée réalisées dans le cadre du « Grand apartheid » et de la mise en place des bantoustans.

Dans le cadre du nouveau dispositif sud-africain de gouvernement local, le *Demarcation Board* a d'emblée inventé les formules des *District Management Areas* (DMA) pour les « confins vides » et des *Cross Boundaries Councils* (CBLC) pour les « confins pleins ». Dans le premier cas, il s'agit de ne pas doter de municipalités de base les espaces de très faible densité (parcs, réserves, mais aussi marges arides peu peuplées aux confins de la Namibie) en confiant leur gestion directement au second niveau de gouvernement local que sont les districts. Dans l'autre cas, il s'agit de mettre en place des municipalités à cheval sur deux provinces pour tenter notamment de régler la situation des appartenances provinciales contestées énumérées dans la constitution intérimaire. Il s'agit donc de deux adaptations ou dérogations aux principes du pavage continu et de l'emboîtement des mailles qui par ailleurs prévalent dans la rationalisation d'un système de gouvernement local désormais solidaire.

On peut donc voir dans cette focalisation des débats autour de la réorganisation territoriale de l'Afrique du Sud sur les marges, les bords et les frontières internes, la résurgence du thème de la frontière cher aux pays neufs et aux ex-colonies de peuplement, mais c'est plutôt l'héritage d'un système ségrégatif poussé à l'extrême et à différentes échelles qui resurgit ainsi.

Références pour l'article principal et les notes complémentaires

Sources des rapports et textes officiels

BERNSTEIN A., 1993 — *A Plea for a More Democratic Approach on Regions*. Unpublished report to the Commission for the Demarcation/Delimitation of Regions.

CDDR, 1993 a — *Report of the Commission on the Demarcation/Delimitation of SPR's*, 31 July 1993.

CDDR, 1993 b — *Report on Further Work on the Demarcation/Delimitation of States/Provinces/Regions (SPR's)*, 15 October 1993.

Republic of South Africa, 1996 — *Government Gazette*, vol. 378, n° 17678, Government Printer, Pretoria.

Resolution 12, 1993 — *Adopted Resolution of the Negotiating Council Meeting of 28 May 1993 on the Commission on Regions/States/Provinces*.

Journaux cités

Beeld. Daily newspaper, Johannesburg.

Business Day. Daily newspaper, Johannesburg.

Citizen. Daily newspaper, Johannesburg.

Eastern Province Herald. Daily newspaper, Port Elizabeth.

Star. Daily newspaper, Johannesburg.

Sunday Times. Weekly newspaper, Johannesburg.

Weekly Mail. Weekly newspaper, Johannesburg.