

Parcours de débats et de propositions sur la gouvernance en Afrique
Perspectives d'Afrique australe

Actes du colloque
Polokwane, 17-19 juin 2008
Pretoria, 20 juin 2008

Remerciements

Ce colloque a été organisé à Polokwane et à Pretoria par l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), en partenariat avec l'Institut Français d'Afrique du Sud (IFAS), Modus Operandi, l'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA), l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA), l'Université de Limpopo, l'Université d'Afrique du Sud (UNISA) et le Programme des nations unies pour le développement (PNUD). Il a été organisé avec le soutien du ministère français des Affaires étrangères, l'Ambassade de France en Afrique du Sud et la Fondation Charles Léopold Mayer. Nous les remercions tous pour leur soutien, leur participation et l'intérêt qu'ils ont manifesté à l'égard du « Parcours de débats et propositions sur la gouvernance en Afrique » et plus particulièrement dans son étape de Polokwane.

Nous tenons également à remercier tout particulièrement Claske Dijkema et Elodie Escusa. Sans leur coopération et leur engagement au quotidien dans l'organisation, ce colloque n'aurait pas été possible.

Un remerciement particulier à tous les participants pour la qualité de leur participation et l'intensité des échanges. Ce colloque était le leur.

Notre gratitude va à Kate Albiston et Nicky Wallace, de la société Traducteurs Alliés (Françoise Pinteaux-Jones), qui ont assuré la traduction en français et en anglais de ces actes.

Enfin, ces actes sont le résultat d'un travail collectif qui associe dans différents rôles : Dominique Darbon, Claske Dijkema, Karine Gatelier, Assane Mbaye, Esther Thomas, Martin Vielajus, et Thomas Weiss.

Michel Sauquet

Directeur
Institut de recherche et débat
sur la gouvernance (IRG)

Séverine Bellina

Secrétaire générale
Institut de recherche et débat
sur la gouvernance (IRG)

Table des matières

p. 9 **Introduction générale**
Séverine Bellina

p. 25 **Les participants**

p. 29 **Première partie / Sources de légitimité du pouvoir**

p. 31 Synthèse des débats

p. 43 **Légitimité et légalité des mouvements de libération en Afrique australe**
Pauline Dempers

p. 53 **L'héritage des luttes de libération, obstacle à la démocratie ?**
Mundjozi Mutandiri

p. 65 **Deuxième partie / Constitutions : coexistence, reconnaissance ou hybridation des différentes sources de légitimités ?**

p. 67 Synthèse des débats

p. 79 **Constitution et légitimité du pouvoir en Afrique Australe**
André Mbata Betukumesu Mangu

p. 115 **Le constitutionnalisme en Afrique du Sud**
Paul Hoffman

p. 125 **Troisième partie / La question foncière : laboratoire du pluralisme normatif**

p. 127 Synthèse des débats

p. 135 **Incidence de la culture collectiviste sur l'acquisition et l'administration des terres : enjeux de la modernité et légitimation du pouvoir**
Nditsheni Emmanuel Tshikwatamba

p. 157 **Réforme des régimes fonciers en Afrique australe**
Contraintes et opportunités
Phillan Zamichia

p. 173 Annexes

- p.175 ANNEXE 1 :** La gouvernance en Afrique : défis et perspectives
Raphaël Omotayo Olaniyan
- p.191 ANNEXE 2 :** Églises du réveil et gouvernance en République démocratique du Congo
Camille Kuyu
- p.203 ANNEXE 3 :** Chefs traditionnels d'aujourd'hui : une étude sur la gouvernance et la question foncière en Afrique du Sud
Kristina Eberbach, Amber Kubera, Noëlle Lee Okoth et Aiko Watanabe
- p.241 ANNEXE 4 :** Quelles alternatives pour assurer l'effectivité des Constitutions : l'expérience de l'Afrique de l'Ouest
Assane Mbaye
-

Introduction générale

Séverine Bellina

1. De Bamako à Polokwane : naissance d'un parcours de débats et de propositions sur la gouvernance en Afrique

1.1 Les enjeux d'un débat sur la gouvernance en Afrique

Au-delà de la coopération au développement...

La diffusion massive du terme de gouvernance en Afrique relève essentiellement du contexte de la coopération internationale pour le développement. C'est dans ce cadre, et sous l'égide des institutions de Bretton Wood, que, depuis le début des années 90, la gouvernance devient incontournable dans les politiques de développement. Elle s'impose surtout, sous le vocable de « bonne gouvernance », comme vecteur de réformes néolibérales de l'État : elle correspond en effet, dans cette acceptation, à une approche restrictive (gestionnaire) et prescriptive de la gouvernance. Elle s'inscrit dans la continuité de la logique des politiques de transfert normatif et institutionnel puisqu'elle devient une boîte à outils (un toolkit) destinée à la mise en place, dans les pays concernés, du modèle de l'État libéral occidental. Elle doit servir à réformer les institutions dans le sens de l'efficacité (austérité budgétaire, politiques orientées sur le marché, réduction du champ d'intervention de l'État et privatisation, etc.) et d'une démocratie formelle (transparence, justice, promotion de l'État de droit, des droits civils et socio-économiques et décentralisations, etc.). Loin de prendre en compte la diversité des sociétés africaines, cette boîte à outils tend à aborder la réforme de l'État ainsi que les régulations sociales comme une pure technique, facilitant ainsi le transfert ou la réplcation d'un modèle universel que les acteurs des pays bénéficiaires de l'aide doivent s'appropriier, au moins formellement. Ainsi, importée, transposée et imposée, la « bonne gouvernance » est vécue par les populations comme un produit venant de l'extérieur, de l'Occident, comme la nouvelle conditionnalité des donateurs. « La gouvernance ? Non merci ! » Ce cri du cœur

avait été exprimé par l'un des participants d'une première rencontre, un an et demi avant celle de Polokwane, organisée à Bamako par l'IRG¹ et l'ARGA² avec l'appui du MAEE³ et de la FPH⁴ sur le thème : « Entre tradition et modernité, quelle gouvernance pour l'Afrique ? »⁵. Les débats, concentrés alors sur la région Afrique de l'Ouest, avaient permis de montrer que la gouvernance n'est pas réductible à l'usage qui en est fait dans le cadre de la coopération au développement. C'est toute la logique et l'enjeu des rencontres de Bamako et de Polokwane : aider à l'analyse et encourager l'émergence de propositions alternatives et nouvelles pour la gouvernance en Afrique.

La gouvernance constitue en effet un prisme d'analyse des modalités d'exercice du pouvoir dans un groupe donné (famille, entreprise, collectivité locale, État, etc.). Plus particulièrement, pour ce qui concerne la gouvernance publique, il s'agit de mieux comprendre les modalités d'exercice de l'action publique autour notamment, des interactions entre l'État, les acteurs internationaux, les sociétés civiles et le secteur privé. Le passage du gouvernement à la gouvernance traduit cette transformation de l'action publique marquée par une multiplication des acteurs impliqués dans la réalisation d'objectifs collectifs. La gouvernance concerne plus largement, les modes d'organisation et de régulation du « vivre ensemble » des sociétés, du niveau local au niveau mondial, ainsi que la production de règles du jeu communes⁶. Les questions soulevées sont donc très diverses : modes de gestion et de régulation collectives, légitimité et responsabilité des acteurs et des institutions, participation au pouvoir, articulations des échelles de gouvernance, etc.

(1) Institut de recherche et débat sur la gouvernance.

(2) Alliance pour la refondation de la gouvernance en Afrique.

(3) Ministère français des Affaires étrangères et européennes.

(4) Fondation Charles Léopold Mayer.

(5) Les actes du colloque, « Entre tradition et modernité : quelle gouvernance pour l'Afrique », sont disponibles sur www.institut-gouvernance.net. Cette rencontre fut organisée par l'IRG, le CEPIA et l'ARGA en janvier 2007 avec l'appui du MAEE et de la FPH. Il a réuni une trentaine d'invités pour la majorité originaires de l'Afrique de l'Ouest, mais aussi d'Afrique du Nord et du Sud ainsi que des invités européens. Des observateurs institutionnels extérieurs, en poste au Mali ou venant du siège, ont également participé au Colloque. Le Colloque a constitué le démarrage d'une dynamique de plus long terme, définie ultérieurement comme le Parcours de débats et propositions sur la gouvernance en Afrique, associant la mise en place de projets de recherche (dans le cadre notamment de groupe thématiques animés par l'ARGA) et la diffusion d'analyses.

(6) IRG-ARGA, « Entre tradition et modernité: quelle gouvernance pour l'Afrique? », *Actes du Colloque de Bamako*, Bamako-Mali, 23-25 janvier 2007, pp. 9-10.

En réalité, rappelaient les termes de référence du colloque de Bamako, « les modalités de la gouvernance d'une société répondent d'une part à la culture profonde et aux référentiels de celle-ci et, d'autre part, à la nature des défis auxquels cette société est confrontée à chaque époque de son parcours historique ». En effet, la gouvernance d'un pays est ancrée dans l'histoire et le contexte socioculturel des sociétés qui le composent, elle est « glocalisée », à savoir à la fois ancrée dans ses sociétés et dans le monde. Or, le plus souvent, la légitimité internationale a été privilégiée dans les politiques nationales et les programmes de développement creusant ainsi le fossé entre les institutions des pays récipiendaires et leurs populations. Dés lors, ces États sont pris entre la double exigence d'une légitimité internationale, vecteur de l'aide au développement, et d'une légitimité nationale vis-à-vis des populations. Bien souvent les deux ne se rencontrent pas. Pire, elles divergent et sont parfois contradictoires. De Bamako à Polokwane, en passant par Lima (Pérou) et l'Europe, le fossé entre les institutions et le sens politique qu'une société a d'elle-même, entre légalité et légitimité, est un dénominateur commun de l'analyse de la « crise » actuelle de la gouvernance. C'est pourquoi, la réhabilitation de la dimension politique dans l'analyse de la gouvernance est fondamentale. Pour les pays en développement, cela a induit des évolutions chez les donateurs : les engagements pour l'alignement (des politiques de développement sur les politiques nationales) et l'appropriation (des politiques de développement par les acteurs du pays concerné) pris par les bailleurs de fonds dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (mars 2005⁷) ainsi que le dépassement de l'approche gestionnaire, au profit d'une approche intégrée de la gouvernance, notamment par l'Union européenne⁸. Ces orientations ont confirmé la nécessité de prendre en compte toutes les dimensions de la gouvernance (économique, culturelle, sociale, environnementale, etc.) et par conséquent de s'intéresser aux diverses régulations (politiques, économiques, sociales, culturelles et historiques) en œuvre dans le pays concerné pour comprendre et

(7) Ratifiée le 2 Mars 2005, la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* est un accord international auquel plus d'une centaine de ministres, responsables d'agences et autres hauts responsables ont adhéré et qui engagent leurs pays et leurs organisations à poursuivre leurs efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion de l'aide à des fins d'efficacité à l'aide d'un ensemble d'indicateurs et d'actions mesurables.

(8) Voir « la gouvernance dans le consensus européen sur le développement : vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne ». <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12544.htm>.

favoriser l'ancrage social du pouvoir : sa légitimité. Pour l'IRG et ses partenaires, l'interaction légalité-légitimité est un prisme fondamental de lecture de la gouvernance d'un pays (État et sociétés) qui ne peut absolument pas être réduite à une relation linéaire, univoque et figée.

... analyser la gouvernance africaine.

Il s'agit de passer d'une logique de technique institutionnelle à une logique de « fabrique du politique » ou d'institutionnalisation du pouvoir, de caractériser le pouvoir non comme une donnée intangible, mais comme un processus d'interaction entre les différents éléments de la société et les différentes structures. Ce lien entre le pouvoir et les acteurs (populations et institutions) est au cœur de la définition de la légitimité. Dans cette perspective, à Bamako, les débats avaient mis en lumière la nécessité de prendre en compte les valeurs traditionnelles, l'Histoire et les expériences politiques passées de l'Afrique de l'Ouest, terreau de l'autorité politique réelle. Le colloque de Bamako a permis une analyse plus poussée des thèmes relatifs aux choix des dirigeants, à la question de la redevabilité du pouvoir et à la gestion du bien public (au travers de la gestion du foncier). Trois axes pour lesquels les ressorts traditionnels et religieux ont été analysés. La question de l'articulation de la tradition et de la religion avec la légalité de l'État post-colonial a émergé comme une piste de réflexion fondamentale pour la gouvernance africaine. C'est que, de fait, dans leur vie quotidienne, les acteurs (société civile, secteur privé et institutions publiques) mobilisent, selon leurs intérêts propres (matériels et symboliques) et en fonction du contexte, différentes sources de légitimité du pouvoir qui relèvent de différents champs : tradition, religion, droit public « officiel », règles internationales, etc. Dès lors, les institutions publiques pour pouvoir être source effective et efficace de régulation sociale doivent non seulement prendre en compte la diversité des sources de légitimité du pouvoir mais aussi, favoriser et incarner les interactions constructives entre celles-ci, afin de permettre l'élaboration d'un système de régulation partagé et accepté par tous. Si la participation des acteurs favorise la prise en compte des attentes et des différentes sources de légitimité, elle ne suffit cependant pas à assurer l'interaction constructives de ces dernières. Gouvernance participative et gouvernance légitime ne sont

pas synonymes. Cette dernière est plus large parce qu'elle est multiple et pragmatique, visant également à organiser la coexistence des sources de légitimité, et à analyser, discuter et suivre l'impact de leurs hybridations. La prise en compte de cette pluralité effective de sources de légitimité du pouvoir constitue le pilier d'une approche africaine de la gouvernance.

1.2 Le parcours de débats et propositions sur la gouvernance en Afrique

Sur ce dernier registre, les participants du colloque de Bamako avaient le sentiment que leurs collègues d'Afrique australe avaient beaucoup à leur dire, les processus constitutionnels dans cette sous-région étant réputés pour leur nature endogène (home growned constitutions). Comment, en Afrique australe, tradition et modernité sont-elles articulées ? L'inclusivité des processus constitutionnels suffit-elle à ancrer sociologiquement, au sein des populations, la légitimité du pouvoir des États en question ? Quelles sont les autres sources de légitimité spécifiques dans la sous-région ? Le colloque de Polokwane a bien été conçu dans cette ligne : identifier les différentes sources de légitimité effectivement mobilisées par les acteurs en Afrique australe (en l'occurrence, le constitutionnalisme, les mouvements de libération, la religion, la tradition, etc.), ainsi que la nature de leurs interactions, donc des articulations des autorités et des ordres normatifs qui leurs sont associés ainsi que des valeurs qui les fondent.

En outre, au-delà de l'exigence de mise en dialogue des regards, des disciplines et des acteurs sur une même sous-région, le colloque de Bamako avait très clairement montré la nécessité d'une meilleure compréhension et d'une analyse comparative des réalités de chaque sous-région du continent africain. L'évènement ponctuel est alors devenu le point de départ d'une dynamique plus large, un « parcours de débat et de propositions sur la gouvernance en Afrique » couvrant l'ensemble des cinq sous-régions du continent africain.

Polokwane : un espace de dialogue interculturel, interdisciplinaire et inter acteurs.

La rencontre de Polokwane, en juin 2008, a constitué la deuxième étape du Parcours, pour l'Afrique australe. Elle a réuni une grande diversité d'acteurs (responsables politiques et administratifs nationaux ou internationaux, chercheurs, chefs coutumiers et responsables religieux, syndicats, ONG, etc.) de trois sous-régions africaines (cinq pays d'Afrique Australe⁹, un de l'Ouest – Sénégal- et un du Centre – République Démocratique du Congo), rejoints par quelques Européens (France) et Américains (USA). Les cinquante participants ont pu s'exprimer en anglais, français et portugais. Nous avons été très marqués par la qualité des échanges et le respect mutuel dont ont fait montre les participants, qualité qui a permis au Colloque de s'inscrire dans une dynamique dialogique de partage des imaginaires, au-delà de la compréhension de la pluralité des représentations et interprétations mises en discussion.

Le colloque s'est déroulé sur quatre jours et les débats ont été organisés autour de trois thèmes, identifiés depuis Bamako comme étant au cœur des problématiques de la gouvernance en Afrique : premièrement l'analyse des sources de légitimité du pouvoir (mouvements de libération, traditions, religions, Constitutions) ; deuxièmement l'analyse de la nature de l'interaction (coexistence, concurrences, ou imbrications) des différentes sources de légitimités du pouvoir; troisièmement, à titre d'illustration concrète des difficultés de cette interaction, le défi de la gestion collective du foncier.

D'autres rencontres suivront : Arusha en 2009 pour l'Afrique orientale, puis deux rencontres en 2010 pour l'Afrique centrale et en Afrique du Nord, et enfin Addis Abeba-Ethiopie, siège de l'Union africaine, en 2011. Cette dernière échéance permettra de rassembler l'ensemble des analyses et des propositions, et de les présenter à l'Union Africaine, en même temps que sera produit un ouvrage général tirant non seulement les leçons du parcours africain, mais aussi celles des processus similaires que l'IRG anime (Afrique, Amérique andine) ou co-anime en Asie Centrale¹⁰. Nous proposerons, dès que cela sera possible, à chaque

(9) Afrique du Sud, Lesotho, Mozambique, Namibie et Zimbabwe.

(10) Avec l'association *Modus Operandi*.

étape d'inviter des collègues des autres sous régions ou régions. Nous souhaitons en effet capitaliser la richesse des expériences, des analyses mais aussi des acteurs qui les ont proposés.

Sur l'ensemble du parcours la même problématique générale sera conservée

Quelles sont les sources de légitimités du pouvoir en œuvre dans les sociétés étudiées ? comment s'articulent-elles ? (le cas du foncier demeurera, autant que faire ce peut, l'axe transversal concret pour ces analyses) ; quelles sont les questions et propositions que l'on peut en tirer pour mieux comprendre la gouvernance réelle des sociétés en questions et pour favoriser l'élaboration de politiques publiques (nationales et de développement) plus légitimes et donc plus efficaces. Ce questionnement sera certes appliqué à chaque sous région (et région pour l'Europe, l'Amérique andine, etc.) mais la réalité et le contexte l'emporteront : ainsi si la problématique qui fonde le parcours n'est pas valide, ou si elle ne l'est que partiellement pour une zone donnée, notre visée comparatiste sera donc alimentée par ce résultat et les analyses pour la région concernée seront repensées dans les termes les plus adéquats pour débattre de la gouvernance et de la légitimité. Cela renvoie à l'un des aspects fondamentaux du Parcours : sa méthode. L'IRG, de par sa vocation internationale, en est le coordinateur. Cependant le Parcours n'existe que grâce à ses partenariats. Tout d'abord ceux qui sur l'ensemble du Parcours nous appuient, le MAEE et la FPH, ou nous accompagnent, l'ARGA puis ceux qui pour chaque région en sont les co-organisateurs et penseurs, notamment les partenaires locaux. De ce point de vue, nous réitérons nos remerciements à nos collègues et amis de l'Union africaine et du MAEP, de l'Université de Limpopo, de l'UNISA, du SAIIA, de Action, de l'IFAS, de l'ARGA, du PNUD et tout particulièrement de Modus Operandi, sans lesquels la rencontre de Polokwane n'aurait pas été possible. Enfin et surtout, les rencontres qui jalonnent le Parcours constituent des espaces de dialogue à trois dimensions. Interculturelle d'abord, parce que nous sommes convaincus qu'une réflexion, fût-elle menée sur une région particulière, ne peut être objective sans un croisement des imaginaires et des représentations. Inter acteurs ensuite, avec la variété de protagonistes que l'on

vient de mentionner, parce qu'un débat sur la gouvernance ne saurait être mené sans une participation active de l'ensemble des parties prenantes. Interdisciplinaire enfin, parce que les problèmes sont abordés dans une perspective large, au croisement des champs sociaux, économiques, politiques, culturels, anthropologiques, juridiques, etc. Cette formule, inaugurée à Bamako et enrichie à Polokwane constitue pour l'IRG une exigence méthodologique inhérente à la notion même de gouvernance.

2. Les leçons de Polokwane : légitimité du pouvoir et pluralisme normatif

2.1 La légitimité du pouvoir repose sur un réseau de sources de légitimités ...

Le cas de l'Afrique australe, où la légalité est considérée comme une source de légitimité forte sensée encadrer les autres, a été un révélateur fort, tel un prisme, de ce que cette réalité n'existe que par le mélange d'une pluralité de source de légitimité. Les hypothèses de Bamako ont été confirmées et approfondies par une lecture en termes de pluralisme normatif. Les acteurs n'ont pas une seule référence normative, ils ne font pas appel à une seule catégorie d'autorités et ne se reconnaissent pas dans des valeurs relevant d'un seul système de légitimité. Pour une situation donnée, il existe différentes normes et autorités mobilisables. La coexistence de diverses sources de légitimité se manifeste en termes de relations de compétition, d'enchâssements et d'hybridations. Le cas du foncier a largement illustré cette perspective : les débats ont montré la diversité des autorités intervenant sur la gestion foncière. Si le droit public et la Constitution envisagent l'articulation de ces autorités et des droits (en l'occurrence droit public et droit dit coutumier)¹¹, dans la pratique, ces relations ne se produisent pas comme ces textes le prévoient et elles sont loin d'être évidentes. L'intégration des autorités traditionnelles dans le système légal ne permet pas toujours de dépasser la simple coexistence voire concurrence avec les autorités dites « modernes ». Les autorités traditionnelles participant au colloque ont d'ailleurs appelé à davantage de confiance, de coopération

(11) Voir la partie deux, dédiées aux Constitutions, des présents actes.

et de clarification sur la répartition des rôles de chaque catégorie d'acteurs intervenant sur les questions foncières. Le représentant de la maison provinciale des chefs traditionnels en Afrique du Sud, en a d'ailleurs appelé à une administration collective pour vérifier que les terres sont correctement distribuées, à une application de la loi et à une interprétation commune de la loi. S'agissant des valeurs le professeur Emmanuel Tshikwantaba a rappelé que la tradition en matière de gestion des terres repose sur le principe traditionnel de *Ubuntu* « nous sommes collectifs et nous nous organisons collectivement ». Il ne faut donc pas confondre la gestion participative du foncier, qui est une logique venue de l'Occident, et la gestion collective qui elle, relève de la tradition africaine. Toute norme voulant dépasser le stade de la simple coexistence de ces deux systèmes de gestion foncière doit donc prendre en compte de tels aspects.

2.2 ... qui sont articulées par les acteurs en fonction de leurs attentes matérielles et symboliques.

Comme cela a déjà été évoqué, c'est au niveau de chaque acteur que l'intégration des diverses références normatives se réalise, et ce au cas par cas, selon la situation en question. Il est rare qu'un acteur (personne ou groupe) ne dépende que d'un seul ordre normatif. En effet, selon les considérations de famille, de genre, de nationalité, de parcours professionnels et social, d'appartenance religieuse, communautaire, etc. un acteur relève simultanément de différents statuts. En outre, il est rare qu'une situation donnée (foncier, etc.) implique exclusivement un seul ordre normatif (le droit, la religion, la tradition, etc.). Ce pluralisme normatif de fait implique, que les régulations de l'État, et notamment plus globalement les régulations dites « légales-rationnelles¹² » associées à « la modernité » (droit international et étatique etc.) ne sont pas les seules sources de création normative, donc les seules régulations en œuvre dans un pays donné. D'ailleurs, ces régulations étatiques – et combien plus encore internationales – ne sont que marginalement

(12) En référence aux travaux de Max Weber sur les trois types d'autorité (rationnelle-légale ; charismatique et traditionnelle) qui permettent à l'homme d'exercer un pouvoir légitime, la notion de légal rationnel est le plus souvent utilisée pour désigner le pouvoir, les organisations et les autorités qui s'organisent par rapport à la primauté du droit de l'État moderne occidental et du droit international interétatique.

prises en compte par les populations, qui privilégient les systèmes normatifs et les autorités attachées à d'autres sources de légitimité (tradition, religion, etc.). Ou alors, elles le sont dans le cadre de dosages, de « mélanges » effectués par l'acteur en fonction de ses attentes (symboliques et matérielles), de ses interprétations, de la situation et de ses interactions avec les autres acteurs (institutions, populations, etc.). Les croyances et les attentes des acteurs, donc la dimension symbolique du pouvoir, sont fondamentales dans l'acceptation d'une source de légitimité par les acteurs. L'acceptation sous-tend la reconnaissance et l'utilisation, à savoir la mobilisation, de cette source de légitimité. Or, la mobilisation est elle-même un facteur de l'effectivité (l'existence réelle) de cette source. Comme le rappelait Dominique Darbon dans la synthèse de la première session du Colloque, « ce qui garantit l'existence d'une légitimité durable au sein d'une société, ce sont les valeurs et les imaginaires partagés, davantage que les textes et les institutions, qu'ils soient formels, traditionnels ou religieux. ».

2.3 La légitimité est dynamique et temporelle

Les débats de Polokwane ont souligné l'importance des valeurs portées par les différentes sources de légitimité. La légitimité du pouvoir est socialement, psychologiquement, mythiquement ancrée. Elle est liée à la perception et à la vision qu'un groupe a de l'autorité et de lui-même, à un moment donné. Elle est donc évolutive en fonction des structures sociales et avec le temps. Au-delà de la référence et de la connaissance des valeurs par les acteurs, la question de la validité actuelle de ces valeurs a été discutée, puisqu'elle influe sur la mobilisation des sources de légitimité car les croyances, représentations et attentes des acteurs sont évolutifs. Ainsi le Professeur Emmanuel Tshikwatamba a-t-il appelé, au cours du colloque, à s'interroger, au-delà de la reconnaissance des valeurs incarnées dans chaque source de légitimité, sur les interprétations de ces valeurs et leurs significations pour les acteurs : ce sont elles qui fondent l'adhésion et la mobilisation à une source de légitimité et donc construisent l'imaginaire individuel et collectif. La légitimité relève, pour reprendre l'expression de Dominique Darbon, de l'idée d'une « histoire sacrée » qui elle-même évolue. Les sources de légitimité sont fondées sur des récits que les

acteurs acceptent comme évidents. Les croyances, les idées, les valeurs qui sont à la base de ces récits sont pour beaucoup dans ce qui construit la légitimité. Elle expire lorsque « l'histoire sacrée » fondant l'ordre politique commence à s'affaiblir. L'exemple en a été donné lors du colloque, à propos des mouvements de libération qui s'ancrent de plus en plus dans un discours à symbolique religieuse, et offrent ainsi une nouvelle légitimité aux partis issus des mouvements de libération (ANC, etc.). Les autorités représentant cette source de légitimité peuvent-elles survivre à la caducité des valeurs qu'elles sont censées représenter ? Le cas des mouvements de libération et des « leaders » a de ce point de vue été largement discuté. L'autorité de ces derniers justifie-t-elle le monopole du pouvoir qu'il semble s'attribuer ? Le charisme et la reconnaissance de leur rôle ainsi que de leur sacrifice pendant la libération ou la lutte contre l'apartheid, donne-t-elle un droit indéfini à l'exercice du pouvoir ? La question de la durée de vie d'une source de légitimité a été posée. « A partir de quand la légitimité expire-t-elle ? » se sont interrogés les participants ? Aussi longtemps que ladite source de légitimité est constitutive de l'imaginaire du groupe, qu'elle est utilisée et/ou reconnue par les populations ont-ils répondu. Le chef traditionnel Lerotholi (du Lesotho) a ainsi expliqué : « nous (les chefs) sommes là parce que les populations le veulent. (...) Le jour où elles ne voudront plus de moi, je partirai ».

2.4 La légitimité et la légalité : la dimension symbolique du pouvoir

Pour durer, la légitimité du pouvoir a besoin d'être enracinée socialement et d'être nourrie par les représentations et la pratique. Les relations de pouvoir s'adaptent et s'organisent en permanence en fonction de nouvelles justifications. Cela évolue également en fonction des particularités locales. Dans cette perspective, comprendre la gouvernance d'un pays passe donc par l'analyse des rapports de pouvoir au sein de la société, mais aussi entre l'État et les différents groupes sociaux. On retrouve ici l'enjeu de relations États-sociétés qui ne s'établissent pas en fonction d'un modèle dans lequel la majorité des populations ne se reconnaissent pas. On comprend mieux ici le fossé entre légitimité internationale et interne lorsqu'elles ne s'articulent

pas de manière constructive. Le plus souvent les institutions et les normes plaquées ou importées par l'extérieur et/ou mise en place par une élite déconnectée de ses populations, ne sont pas ancrées dans les croyances et attentes symboliques de la majorité des populations. Dès lors ces normes et institutions ne nourrissent pas la dimension symbolique du pouvoir animant un groupe ou une société. De ce point de vue, les débats du colloque sur le foncier et les Constitutions ont été éloquents. Le professeur Emmanuel Tshikwantaba a montré combien le modèle de gestion foncière promu par l'État, demeure dans une logique légale-rationnelle, similaire à celle coloniale, n'articule pas les principes communautaires de gestion collective de la terre, en favorisant la propriété d'individus ou de groupe par rapport au principe de *Ubuntu* (gestion collective). Car si les politiques aujourd'hui tendant à favoriser la propriété, y compris collective, le principe de *Ubuntu*, de gestion collective de la terre renvoi moins à la propriété qu'à l'accès à la terre. Il s'agit bien ici, d'un manque d'interprétation commune de la gestion foncière. Comment permettre, au-delà de la gestion de la diversité des « droits » de propriétés (résultant du chevauchement des diverses sources de légitimité), l'accès à des usages multiples et imbriqués de la terre ? S'agissant des Constitutions, même dans le cas où les textes constitutionnels (Afrique du Sud, Namibie, etc) font référence à des ordres normatifs autres que l'ordre « légal-rationnel », elles n'intègrent pas forcément la dimension symbolique du pouvoir correspondant aux sociétés concernées. L'effectivité et l'efficacité du pouvoir politique que les Constitutions incarnent, à savoir l'État, sont donc interrogées. Les croyances et les représentations influent sur l'efficacité matérielle (notamment la délivrance des services de bases), sur une pertinence symbolique. C'est que les institutions ne sont pas réduites à leurs fonctions officielles, elles reposent sur des symboles et des imaginaires qui fondent la pensée et l'action des acteurs.

2.5 La légitimité et la légalité : relations ambiguës mais révélatrices de l'institutionnalisation du pouvoir

Les valeurs révélatrices du sens collectif et facteurs d'articulation entre légitimité et légalité

Pour Assane Mbaye l'affirmation des valeurs d'une nation est une question qui concerne à la fois les exigences de la Constitution et celles de la légitimité, puisque la société doit se reconnaître dans les principes et les règles qui l'organisent. La Constitution n'est pas seulement un instrument dédié à l'organisation du pouvoir mais également un ordre de valeur traduisant les aspirations fondamentales d'une société. Néanmoins, les débats ont montré que la légalité constitue également, un vecteur de changement en termes de légitimité du pouvoir et que le constitutionnalisme, ou la prise en compte des droits de l'Homme aident à faire évoluer de « l'histoire sacrée » de la libération vers celle du développement. Comme l'a souligné à Polokwane le Professeur André Mbata Mangu, la légalité ne couvre pas tout ce qui résulte de la légitimité et par ailleurs, la légitimité formelle ne couvre pas tout le champ de la légitimité. Dès lors, la légalité correspond-elle à la légitimité formelle ? En outre, on peut se demander, à l'instar d'Assane Mbaye, si la Constitution, et plus généralement la légalité, constitue un moyen de formaliser des sources de légitimité préexistantes ou si elle est, en elle-même, une source de légitimité. Si le constat est celui d'un manque de fluidité dans les relations entre légalité et légitimité, il ne faut pas tomber dans le piège de vouloir établir un lien dont la nature et la forme seraient univoques. Au contraire, c'est bien dans des relations à multiples facettes et manifestations, que s'anime (au sens de douer une âme) et s'inscrit dans la durée l'imaginaire collectif et le sens politique, bref le processus d'institutionnalisation du pouvoir.

La légitimité n'est pas limitée à la légalité

Les discussions entre collègues d'Afrique de l'Ouest et collègues d'Afrique australe ont été révélatrices des différences existant entre les aires francophones et anglophones. En Afrique de l'ouest, la vague des Conférences Nationales dans les années 90, a permis un processus

participatif et inclusif de révision/ élaboration des textes constitutionnels. Mais cela a-t-il suffi à insuffler une dynamique endogène aux processus constitutionnels accompagnant la libéralisation politique comme cela a été le cas en Afrique australe à l'issu des mouvements de libération nationale ? Les participants ouest africains ont expliqué que la logique mimétique n'a pas totalement disparue du constitutionnalisme dans leur région, leurs Constitutions nationales conservent un caractère d'importation. La question a donc été posée au cours du colloque de savoir comment la prise en compte du pluralisme normatif pouvait dépasser la simple légalisation des différents ordres normatifs et des différentes sources du droit ? Comment les Constitutions (et plus globalement la légalité) peuvent-elles être le reflet du pluralisme de la société qu'elles sont censées organiser ? Les participants ont sur ce point rappelé que les processus de révision des Constitutions, sont aussi importants que ceux de l'élaboration pour la prise en compte du pluralisme normatif. Là encore, collègues francophones et anglophones partagent les mêmes inquiétudes autour d'un diagnostic commun basé sur des symptômes différents. Une tendance des exécutifs à procéder à des modifications unilatérales des Constitutions est notée en Afrique de l'Ouest. Pour l'Afrique australe l'érosion des frontières entre les partis politiques issus des mouvements de libération nationale et l'État, a un impact direct sur le constitutionnalisme. Les procédures et les outils prévus par la Constitution pour le contrôle du gouvernement et la garantie de la séparation des pouvoirs doivent être respectés. Les citoyens doivent pouvoir jouer un rôle dans ce contrôle du constitutionnalisme. Le professeur André Mbata Mangu a interpellé les participants sur le fait que la légitimité constitutionnelle n'existe que si elle est confortée par la pratique et nourrie par le respect des procédures de révision.

Réduire le fossé, notamment en favorisant les interactions constructives entre légalité et légitimité, apparaît donc comme une condition nécessaire à l'effectivité et à l'efficacité de la gouvernance publique d'un pays. Telle était déjà l'une des conclusions du Colloque de Bamako. Polokwane a permis de mieux comprendre les enjeux ainsi que les facteurs et les vecteurs de reliance entre ces deux dimensions d'un même objet : le pouvoir politique. Ne pas connaître, pour mieux favoriser, ces interactions c'est courir le risque d'une crise du politique dont on connaît malheureusement les expressions. C'est aussi jouer du

passé contre le présent. « Entre tradition et modernité », l'Afrique, à l'instar de toute société, n'a pas à choisir. Enrichie de son histoire et de ses pratiques, toute société, sous peine d'implosion, s'inscrit dans une force créatrice, enracinée dans son histoire, ses dynamiques et ses interactions avec les autres sociétés. Ni les défis, ni les réponses ne sont figées. Bien plus, ni les défis ni les réponses ne sont de nature univoque au contraire la complexité et le mouvement les caractérisent, qui plus est dans un monde globalisé aux interactions accélérées et croissantes. La réalité interdit toute propension à traiter cette complexité de manière simplificatrice. Elle nous force à ne pas réduire le tout à l'une de ses parties (la tradition, la religion, le droit international, etc.) mais aussi à ne pas l'analyser comme la somme de ses composantes (tradition + modernité+ etc.). C'est bien dans les processus d'hybridation et de métissage que se dessinent les régulations effectives qu'une société déploie pour répondre aux défis auxquelles elle doit faire face.

Nous avons souhaité que la structure et le contenu des actes du colloque soient aussi fidèles que possible à son déroulement (analyse des sources de légitimité du pouvoir ; interaction des différentes sources ; gestion collective du foncier). Les actes sont par ailleurs complétés par des annexes qui permettent d'approfondir certains points (le contexte africain de la gouvernance ; le foncier en Afrique du Sud ; le groupe thématique sur les Constitutions.), et assortis de deux films l'un de 40 minutes et l'autre de 8 min, réalisés au moment du colloque.

Les participants

Bellina Séverine, Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), France

Buberwa Lawrence, Faculté de gestion et de droit - Université de Limpopo, Afrique du Sud

Cambaza Virgilio, Institut d'études sociales et économiques, Mozambique

Darbon Dominique, Centre d'études d'Afrique noire (CEAN) - Sciences-Po Bordeaux, France

De Brito Miguel, Institut électoral d'Afrique du Sud (EISA), Mozambique

Dempers Pauline, Breaking the Wall of Silence (BWS), Namibie

Dijkema Claske, *Modus Operandi*, Pays-Bas

Dikgale Chiel, Chambre nationale des chefs traditionnels, Afrique du Sud

Elmaleh Samuel, Ambassade de France à Pretoria, France

Engueguele Maurice, Projet Gouvernance Démocratique en Afrique - Ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), France

Escusa Elodie, Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), France

Gatelier Karine, *Modus Operandi*, France

Gruzd Steven, Institut sud-africain des affaires internationales, Afrique du Sud

Habib Adam, Université de Johannesburg, Afrique du Sud

Henderson Ian, THINKTEAM (réalisateur), Afrique du Sud

Hoffman Paul, Centre pour les droits constitutionnels, Afrique du Sud

Kobedi Simon, ACTION for Conflict Transformation, Afrique du Sud

Kuyu Camille, Académie africaine de théorie du droit - Université Paris I, République démocratique du Congo - France

Kwenaithe Nozipho, Département de marketing et communication - Université de Limpopo, Afrique du Sud

Lamin Abdul, Université de Witwatersrand, Afrique du Sud

Lassalle Thierry, Centre pour le renforcement des communautés rurales - Université de Limpopo, France

Lee Okoth Noelle, École des affaires publiques et internationales - Columbia University, États-Unis

Letsoalo Ernest, Centre pour le renforcement des communautés rurales - Université de Limpopo, Afrique du Sud

Makunyane Thabo, Municipalité de Polokwane, Afrique du Sud

Malunga Siposami, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

Matlou Patrick, Institut africain d'Afrique du Sud, Afrique du Sud

Mbata Mangu André, Université d'Afrique du Sud, République démocratique du Congo - Afrique du Sud

Mbaye Assane, Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, Sénégal

Mohlahlole Mkalik, Municipalité de Lephelle Nkumpi, Afrique du Sud

Moja Maria, Département de Marketing - Université de Limpopo, Afrique du Sud

Mokgalong Nehemiah Mahlo, Faculté de gestion et de droit - Université de Limpopo, Afrique du Sud

Moyo Japhet, Congrès des syndicats du Zimbabwe, Zimbabwe

Mutandiri Mundjozi, National Constitutional Assembly, Zimbabwe

Nakamhela Ngeno, Congrégation Luthérienne de Windhoek, Namibie

Ndlovu Albert, Église du Christ à Bulawayo, Zimbabwe

Nembot Moise, Secrétariat, Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

Ngqulunga Bongani, Présidence, Département de politiques, Afrique du Sud

Nkosi Mothiba, Chambre nationale des chefs traditionnels, Afrique du Sud

Olaniyan Raphael Omatayo, Union Africaine, bureau régional d'Afrique du Sud

Quembo Carlos, Institut français d'Afrique du Sud - Eduardo Mondlane University, Mozambique

Remane Samanta, Centro Terra Viva - Programme de recherche sur les droits et les politiques d'environnement, Mozambique

Ross Herbert, Institut sud-africain des affaires internationales, États-Unis

Sauquet Michel, Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), France

Southall Roger, Université de Witwatersrand, Afrique du Sud

Tabane Manene, CONTRALESA, Afrique du Sud

Theko Lerotholi, Chef traditionnel, Lesotho

Thomashausen André, Département de droit - Université d'Afrique du Sud, Germany - Afrique du Sud

Tjijenda Hiskia Charles, Conseil régional de Hardap, Namibie

Tsehlo Moshe, Participatory Ecological Land Use Management (PELUM), Lesotho

Tshikwatamba Emmanuel, Faculté de gestion et de droit - Université de Limpopo, Afrique du Sud

Vielajus Martin, Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG), France

Wa Kabwe Segatti Aurelia, Institut français d'Afrique du Sud, France

Zamchiya Phillan, Institut d'études sur la pauvreté, la terre et l'agriculture - University of Western Cape, Afrique du Sud-Zimbabwe

première partie

Sources de légitimité du pouvoir

Synthèse des débats

(Traduit de l'anglais)

La légitimité du pouvoir repose sur de multiples sources de légitimité. Comprendre au mieux la gouvernance d'un pays, celle de l'État aussi bien que celle de la société, suppose d'identifier quelles sont les sources de légitimité qui entrent en résonance avec les conceptions du pouvoir au sein de la population et qui contribuent le mieux à l'élaboration d'un imaginaire et d'un corpus de valeurs commun. Aussi la première session a-t-elle été consacrée à l'analyse des trois principales sources de légitimité du pouvoir que sont, en Afrique australe, les guerres de libération, la religion et les traditions. Pour les besoins du colloque, ces trois sources de légitimité ont été ramenées à deux : guerres de libération d'un côté, religion et traditions de l'autre. Cela se justifie d'ailleurs par le fait que traditions et religions participent d'un même type de légitimité, cette légitimité qui trouve sa source dans les « croyances », quelle qu'en soit la nature. On pourrait certes objecter que les luttes de libération nationale, dès lors qu'elles mettent en jeu des valeurs (de sacrifice, de liberté, etc.) qui parlent à l'imaginaire collectif, participent elles aussi d'une légitimité ayant son origine dans les « croyances ». Cela démontre que si les classifications sont utiles à l'analyse, les choses sont plus mélangées dans la réalité, de sorte qu'au final, ce sont moins les catégories qui comptent que leurs interactions. Enfin, il apparaît naturel, eu égard au rôle éminent qui fut historiquement le leur dans la région, d'analyser en premier lieu la légitimité propre aux mouvements de libération.

1. Les mouvements de libération

Parmi les cinq pays représentés à ce colloque, quatre sont actuellement dirigés par des partis politiques issus d'anciens mouvements de libération. Ce simple constat suffit à révéler la spécificité des pays de la région, laquelle n'est pas sans avoir d'incidence sur le cadre institutionnel et l'appropriation du pouvoir dans ces pays. Les mouvements de libération constituent en effet un phénomène historique et sociologique

central dans cette région d'Afrique. Il est certes incontestable que ces mouvements, pour le dire comme Dominique Darbon, « ont joué un rôle pionnier dans l'arrachement des peuples à l'autoritarisme et à la férule coloniale ». Cela pour dire que les mouvements de libération et leurs chefs ont indubitablement bénéficié d'un soutien franc et massif de la part de leurs peuples respectifs, eu égard au rôle politique et historique qu'ils ont joué.

1.1 Les fondements de la légitimité des mouvements de libération : des valeurs partagées de liberté, d'équité, etc.

Comme le souligne Assane Mbaye, plusieurs décennies après que les guerres de libération eurent pris fin, la légitimité des partis politiques et des leaders émanant de mouvements de libération « continue de reposer sur les valeurs héritées de ces mêmes mouvements. La question est dès lors la suivante : comment ces valeurs peuvent-elles survivre aux figures qui les ont portées ? ». Ou encore : ces valeurs peuvent-elles encore constituer la source à laquelle les mouvements de libération et leurs leaders puisent leur légitimité ?

Lors de son intervention, le révérend Ngeno Nakamhela a souligné combien le fait d'avoir été personnellement impliqué dans ces mouvements constitue un ciment déterminant permettant de créer des valeurs communes. Selon lui en effet, « les mouvements de libération furent essentiellement nourris par les aspirations des populations ». Et de poursuivre en disant que « les leaders de ces mouvements de libération ont risqué leur vie ensemble, avec d'autres personnes, ce qui a donné naissance à un fort sentiment de solidarité ». Le Mozambique et la Namibie vont d'ailleurs plus loin encore, qui incluent des références à cette lutte de libération jusque dans leurs Constitutions respectives. Comme le souligne le professeur Mbata Mangu, « il n'est pas jusqu'à la couleur rouge apparaissant sur le drapeau national dont la Constitution mozambicaine ne dispose qu'elle symbolise la résistance séculaire au colonialisme, la lutte armée de libération nationale et la défense de la souveraineté ». La Constitution en tire d'ailleurs les conséquences « en accordant des droits spécifiques à ceux qui ont donné leur vie pour la cause de l'indépendance ». En Namibie, de même, un amendement à la Constitution rappelle implicitement le contexte dans lequel la lutte

pour la libération fut menée. A cet égard, il est relevé que les leaders post-indépendantistes ont souvent le sentiment que leur sacrifice leur donne légitimement le « droit de gouverner ». Deux exemples particulièrement éclairants en furent donnés durant le colloque, à partir des cas namibien et mozambicain. Ressortissant du Zimbabwe, Mujodzi Mutandiri affirme en effet que « a nation est priée de se rassembler autour du thème “nous vous avons libérés” », constatant qu’il existe, dans les premières années de l’indépendance, « des entreprises en vue de donner naissance à de véritables héros, presque des dieux, qu’ensuite il devient impossible de contester eu égard aux sacrifices consentis par eux pour libérer le pays ». Il est exact, au surplus, que ces hommes ont fermement défendu les principes démocratiques ainsi que la diffusion des valeurs de liberté individuelle, d’égalité et de dignité humaine. C’est donc à raison, du moins dans un premier temps, que ces mouvements, leurs membres et leurs chefs se sont attirés un grand respect et une popularité dont ils avaient bien mérité.

1.2 Les mouvements de libération et les partis politiques qui en sont issus reposent-ils sur les mêmes sources de légitimité ?

On constate que la légitimité dont jouissent les mouvements de libération est progressivement remise en cause par la réalité de l’exercice du pouvoir politique. Il a été en effet souligné combien ces mouvements ont eu du mal à se transformer en authentiques partis politiques, et combien ils ont une tendance naturelle à devenir des « partis-État ». La reprise par les partis politiques des valeurs que les mouvements de libération dont ils émanent avaient portées suscita bien souvent une grande déception, tout comme la prétendue transposition de ces valeurs dans les politiques publiques qu’ils ont définies. Paul Hoffman a même qualifié ce phénomène de détournement du pouvoir par l’élite des mouvements de libération. Ceux-ci auraient ainsi commis un pas de trop, nous dit Roger Southall, pour lequel il existe un « risque de confusion entre le régime établi par l’élite actuellement aux affaires et le régime oppresseur qui occupait auparavant le pouvoir ». Les intervenants s’accordent toutefois à reconnaître que la transformation de ces mouvements en partis politiques démocratiques n’est pas encore achevée. Et les mêmes de nourrir des interrogations légitimes quant

à l'avenir, dans la mesure où ces mouvements « n'ont rien accompli d'autre qu'obtenir l'indépendance » et « ont hérité d'un État qu'ils n'avaient pas la capacité de gérer ». Simon Kobedi, pour sa part, souligne l'urgente nécessité de mettre en place des contre-pouvoirs, dès lors qu'en pratique, le « pouvoir du peuple » et la participation de celui-ci au processus politique s'avèrent limités, quoiqu'à des degrés divers dans la plupart des pays concernés.

Ces différents échanges ont conduit les participants à rappeler le caractère à la fois pragmatique et dynamique de la légitimité. Comme le résume très bien le professeur Dominique Darbon, ces débats révèlent en effet qu'une légitimité donnée n'a pas vocation à durer éternellement, dans la mesure où elle est « fondée sur de simples croyances et représentations qui, à un moment donné, conduisent les hommes à accepter ou à rejeter tel ou tel pouvoir ». Lorsqu'en effet le décalage entre les valeurs propres à un certain type de légitimité et la réalité est trop important, l'assise du pouvoir politique s'en trouve compromise. Il ressort également des débats une inquiétude importante quant au comportement actuel des mouvements de libération devenus partis-État. Les participants s'interrogent notamment sur le fait de savoir si la seule participation aux luttes de libération suffit à accorder aux leaders et mouvements qui y ont pris part un droit imprescriptible à diriger leur pays. À cette question, la réponse donnée fut claire : l'histoire ne saurait servir de prétexte à s'approprier le pouvoir *ad vitam aeternam*. Une fois la lutte achevée et les buts de celle-ci atteints, les mouvements de libération deviennent en effet des organisations sociales et politiques comme les autres qui se doivent d'obéir à la règle commune qu'ils ont contribué à définir. Les leaders et organisations qui se sont impliqués activement dans les guerres de libération ont en effet joué un rôle essentiel dans la création d'un ordre politique et constitutionnel nouveau, plus égalitaire et plus juste. Une fois cet ordre nouveau établi et gravé dans le marbre d'une Constitution, ces organisations, comme n'importe quelle autre, se doivent de le respecter et de s'y conformer. Elles ne sauraient se prévaloir d'avantages politiques particuliers ni exiger un droit inaliénable à l'exercice du pouvoir. Pourtant, ces mouvements de libération et leurs chefs continuent de correspondre à l'idée que la population se fait du pouvoir, ce qui n'empêche pas un nombre toujours plus important de gens de contester que cette « histoire

sacrée» de la libération puisse, encore aujourd'hui, servir de catalyseur à la légitimité du pouvoir. Mais alors, sur quoi d'autre cette légitimité peut-elle bien reposer ?

S'il est fréquent pour les hommes politiques de faire référence au rôle qu'ils ont joué dans la lutte pour la libération lors des campagnes électorales, le nombre des personnes ayant pris part à celle-ci ne cesse de s'amenuiser avec le temps. Mais plus encore, nous rappelle Roger Southall, « les préoccupations des gens ont changé ». Ce constat est partagé par Monjozi Mutandiri, qui souligne que les questions de développement se substituent de plus en plus aux thèmes liés à la libération nationale. On peut alors se demander si les hommes politiques ont vraiment la capacité de renouveler ou de réinventer leur discours et les fondements de leur légitimité. Le risque est grand de voir un parti dominant s'arroger l'exclusivité des idéaux de la lutte, et d'accuser les opposants politiques d'être infidèles à ces derniers. Comme l'explique Noziph Kwenaita, « les mouvements de libération revendiquent de s'exprimer au nom de tous (...) et ne tolèrent aucune critique venant de l'extérieur ». « Les gens sont vilipendés s'ils n'appartiennent pas au mouvement de libération ». Pour sa part, Pauline Dempers fait référence au « risque de se retrouver dans un système qui cherche à se maintenir uniquement grâce à la légitimité qui l'a conduit au pouvoir ». Le révérend Ngeno Nakamhela mentionne lui aussi le « risque que les nouvelles générations deviennent otages du temps de l'indépendance (...) alors même qu'elles ne se sentent aucune loyauté à l'égard des combattants de la libération et aspirent simplement à une vie plus sûre ». Roger Southall rappelle quant à lui qu'il est « important de défier le monopole de la légitimité » qu'ont acquis les mouvements de libération dont, précise-t-il, « nous parlons souvent comme s'il s'agissait d'une religion politique, (...) l'ANC étant par exemple considéré comme une Eglise ». C'est pourquoi il importe, selon lui, de « désacraliser et désanctifier les mouvements de libération » à l'heure où le vocabulaire religieux est utilisé pour réécrire l'histoire sacrée de ces mouvements. Par où l'on voit que, au-delà de l'héritage historique des guerres de libération, la légitimité politique puise également à des sources plus durables, parmi lesquelles la religion et la tradition, dont on observe qu'elles jouent un rôle important dans la région.

2. La religion

En Afrique en général et dans le sud du continent en particulier, la religion constitue une source importante de légitimité du pouvoir. Elle a, du reste, joué un rôle majeur durant les luttes de libération en permettant à la fois d'ôter leur légitimité aux autorités de l'apartheid et de galvaniser les organisations de la société civile. Les cas relevés dans les pays de la région (comme le Mozambique, le Zimbabwe ou la Namibie) ainsi que dans la plupart des pays africains révèlent l'importance du rôle dévolu à la religion. Aussi bien les religions sont-elles apparues durant le colloque comme le meilleur vecteur de légitimation du pouvoir mais aussi comme un instrument servant à contester un pouvoir qui n'agirait plus en conformité avec les valeurs qu'il est censé défendre.

2.1 La religion comme moyen de renforcer la légitimité politique : usages et abus

Tant qu'a duré la lutte contre le pouvoir d'une minorité, nous explique le révérend Ngeno Nakamhela, les organisations religieuses et de libération se sont montrées en phase avec leur message. En ce temps-là, les églises étaient hautement politisées, et apportaient un soutien important aux mouvements de libération. Le révérend Ngeno Nakamhela rappelle le rôle bénéfique joué par ces églises pour parvenir à une certaine cohésion sociale en fournissant un patrimoine moral commun à l'ensemble de la population. Il ajoute par ailleurs qu'en matière de religion, « ce ne sont pas tant les rites qui comptent que les dialogues qu'ils permettent d'établir les yeux dans les yeux ». « La légitimité d'un leader spirituel, explique-t-il, découle de son rôle concret au sein de la communauté, bien plus que d'aucune institution religieuse ». S'il estime qu'il existe une continuité entre le rôle bénéfique joué par les églises dans le passé et celui qu'elles peuvent jouer dans la sphère politique actuelle, cela ne l'empêche pas de critiquer la façon dont la religion est utilisée à des fins politiques et de déplorer le peu d'espace laissé aux autorités religieuses dans les affaires publiques.

Émerge également des débats l'idée selon laquelle la religion, source de légitimité, peut également jouer contre le pouvoir politique,

quand bien même celui-ci possède une légitimité constitutionnelle et démocratique. Ce peut être le cas parce que le discours religieux s'est abîmé dans l'extrémisme (le mélange entre le politique et le religieux comportant en effet un risque important de dérive fondamentaliste) ou bien encore parce que la religion est l'objet d'une instrumentalisation. On touche là à des aspects nettement moins positifs du rapport entre religion et politique. Là où l'Europe s'est sécularisée au cours du siècle écoulé, on observe la tendance inverse en Afrique australe. Quelles sont, dans ce contexte, les conséquences des liens formels et informels unissant la religion au champ politique ? Prenant l'exemple des mouvements de libération, Roger Southall explique d'ailleurs que ceux-ci « se définissent eux-mêmes au moyen d'un vocabulaire religieux, et ne sont des organisations laïques qu'en apparence ». Considérant qu'« ils ont une mission historique », ces mouvements « revendiquent un droit [quasi divin] à l'exercice du pouvoir ». L'expression de « leaders charismatiques » est d'ailleurs « largement employée par les journalistes » pour les désigner. Le charisme, selon la définition qu'en donne Max Weber, est un don du ciel, ce qui, selon Southall, explique que « les dirigeants se prennent presque pour des dieux » ou encore qu'ils se nomment eux-mêmes les « pères de la nation ». Il souligne également le danger que ces « gouvernements hybrides », « combinaison de religion et de politique », ne mènent au fondamentalisme. Camille Kuyu répond, comme en écho, à cette préoccupation en affirmant que « de nombreux hommes politiques cherchent à instrumentaliser les mouvements religieux dans le but de renforcer leur propre légitimité », ce qu'il considère comme une dérive. Tel est notamment le cas des mouvements de libération dont il a été question durant la première session du colloque. Roger Southall insiste enfin sur le fait que « laïcité ne possède pas de racines profondes dans la société » et qu'il existe une « tension entre la religion et les partis issus des mouvements de libération », tout comme il existe une même « tension entre l'Eglise et l'État ».

2.2 La religion comme substitut à l'État pour satisfaire les attentes et les besoins de la population

Le mot de religion englobe tout un éventail de croyances, de dénominations et de conceptions dont le foisonnement peut conduire à une certaine insécurité politique ainsi qu'à des tensions entre les citoyens. Au cours des débats, les participants se sont rejoints sur le fait que les nouveaux mouvements religieux (chrétiens) acquièrent une importance croissante en Afrique australe. Plusieurs d'entre eux s'accordent à dire que la popularité croissante de ces nouveaux chefs et mouvements religieux trouve au moins pour partie son explication dans les attentes insatisfaites de la population. Ces religions nouvelles constituent, là où l'État s'avère défaillant, un nouveau cadre à l'élaboration des normes sociales. Les institutions religieuses classiques elles-mêmes se retrouvent mises au défi par ces nouveaux mouvements. Comme l'a montré Camille Kuyu, « ce ne sont pas les grandes religions (monothéistes), rejetées par la population, qui détiennent le pouvoir au Congo. (...) De nouveaux mouvements religieux, tels que le pentecôtisme, occupent une véritable position de pouvoir. Ils ouvrent la voie à des formes nouvelles de sociabilité et énoncent de nouvelles normes. En tant que tels, ils sont essentiels à la reconstruction du Congo ». « Les gens trouvent dans ces cadres religieux les solutions à leurs problèmes (sanitaires, sociaux, etc.). Le pasteur représente une autorité véritablement populaire bien plus qu'institutionnelle et fondée sur les rites ». S'ils sont particulièrement populaires en République Démocratique du Congo, ces mouvements ont également leur siège à proximité même du bâtiment où se tient le colloque. La ville de Limpopo héberge en effet le siège de l'Eglise chrétienne de Sion, qui est la plus grande église d'origine africaine en Afrique australe, et qui constitue un lieu de pèlerinage annuel pour des milliers de fidèles. On comprend mieux que, comme l'affirme Roger Southall, les religions soient plus populaires que les Constitutions car elles savent mieux répondre aux besoins des populations que ne le font les États.

3. Les traditions

Les traditions, ou plus exactement le lien entre tradition et modernité, ont constitué un thème central des débats qui se sont déroulés lors du colloque de Bamako, au Mali, en 2007. Ici encore, il ressort des échanges menés que la tradition constitue une source majeure de légitimité ainsi qu'un vecteur important pour la production d'un imaginaire collectif et d'un patrimoine de valeurs communes. Comme le rappelle le professeur Dominique Darbon, la notion de tradition recouvre un vaste et complexe éventail de croyances et se trouve au fondement d'organisations politiques et sociales elles aussi fort différentes.

3.1 Les fondements de la tradition comme source de légitimité

Durant le colloque, le « chef » Lerotholi du Lesotho a explicitement demandé à ses interlocuteurs de s'adresser à lui en utilisant le terme « morena » plutôt que « chef ». Cette insistance à utiliser un vocable africain plutôt que le terme anglais évoquant la colonisation et l'apartheid permet mieux que toute autre chose d'attirer l'attention sur le contexte dans lequel doit être abordée la question des autorités traditionnelles. En commençant son propos par l'affirmation « je suis le chef car je suis le fils aîné de mon père » et « nous, les chefs traditionnels, existons par la volonté du peuple », le chef Lerotholi entend clairement souligner que la légitimité des chefs traditionnels ne peut être mise en doute dès lors qu'elle a sa source dans le peuple lui-même. Il en tire la conclusion que « le jour où le peuple ne voudra plus de moi, je m'en irai ». Il insiste également sur le fait que les chefs vivent « au milieu » de leur peuple, qu'ils le gouvernent et qu'ils en traduisent l'attachement aux valeurs du collectivisme (« Je ne suis pas différent de mon peuple »). Ce faisant, souligne-t-il, les chefs traditionnels contribuent de façon déterminante à assurer une certaine unité (« les animaux et la terre appartiennent au chef, et ce qui appartient à celui-ci appartient aussi au peuple »).

En Afrique australe, le rôle joué par la tradition, les organisations et les chefs traditionnels est souligné aussi bien par ces derniers que par les autres intervenants, les uns et les autres s'accordant à reconnaître la qualité de leur participation aux institutions, leur rôle au sein

de la société et l'importance des règles coutumières dans la vie de ces mêmes sociétés. La tradition constitue dès lors un atout grâce auquel les chefs traditionnels peuvent asseoir leur rôle social, contribuer à la régulation des différents pans de la société et prendre part à l'élaboration des politiques publiques, via leurs propres organisations et leur aptitude à agir comme des groupes de pression. Ils revêtent une grande importance pour une bonne part de la population, en particulier dans les zones rurales et au niveau local, et se sont vus reconnaître par la loi un certain nombre de prérogatives à l'égard des communautés au sein desquelles ils sont impliqués.

Bien que les chefs traditionnels soient partiellement intégrés dans l'ordonnement juridique moderne, il demeure toutefois, comme le souligne Roger Southall, « une certaine tension entre le système constitutionnel et l'autorité traditionnelle africaine ». Cette tension affleure, du reste, dans les propos de Morena Lerotholi, notamment lorsque celui-ci se plaint que ses pouvoirs soient limités du fait de la Constitution. Selon lui, « les chefs devraient par principe siéger au Sénat sans devoir pour cela passer par les urnes ». « Ils devraient également avoir le droit d'arrêter les criminels, même sans mandat », « à défaut de quoi le gouvernement est obligé d'engager plus de policiers pour ne pas avoir à dépendre des chefs en matière judiciaire ».

De son côté, Manene Tabane se réfère à une autre source de tensions, que Morena Lerotholi avait également abordée, à savoir le conflit entre les valeurs morales traditionnelles et les règles et droits garantis par la Constitution. Le principe d'égalité, fondement du système « un homme, un vote », heurte frontalement des sociétés où les droits et les responsabilités découlent d'un pur rapport hiérarchique. En témoignent les paroles de Morena Lerotholi, pour qui « les chefs n'accepteront jamais de se soumettre au verdict des urnes ». Cette tension entre valeurs traditionnelles et principes issus de la Constitution trouve une autre illustration avec les lois relatives aux droits des femmes, des enfants et des homosexuels. Même si, en cas de conflit entre normes constitutionnelles et normes traditionnelles, les premières doivent prévaloir sur les secondes, il ne résulte pas moins de ces conflits une certaine atteinte à la légitimité de la Constitution.

Mouvements de libération, religion et tradition forment ainsi trois sources importantes de légitimité, à la fois dans l’imaginaire collectif et la pratique du pouvoir. La coexistence de ces différentes formes de légitimité est faite de compétition, de mélange, de complémentarité et, parfois, d’hybridation. Elles sont présentes dans le cœur et l’esprit de tout citoyen, dans des proportions qui varient selon son statut (sexuel, familial, social, professionnel, etc.), mais aussi selon qu’il peut trouver en elles un moyen de satisfaire ses attentes matérielles et symboliques. Pour être légitime, le pouvoir doit se montrer attentif à ces différentes formes de légitimité et, plus encore, s’efforcer d’en être l’incarnation. Les deux sessions suivantes du colloque sont consacrées à l’analyse de ces questions, l’une s’intéressant à la place des Constitutions (autre source de légitimité), et l’autre à la question foncière.

Légitimité et légalité des mouvements de libération en Afrique australe

Pauline Dempers

Coordinatrice nationale de l'organisation « Breaking the Wall of Silence », Namibie

(Traduit de l'anglais)

La présente intervention puise son contenu dans ma propre expérience, dans mes lectures et dans les enseignements d'un certain nombre d'universitaires que j'ai eu l'avantage de pouvoir entendre, parmi lesquels le professeur Henning Melber, le docteur Diesco et le professeur Du Pisani.

Je crois au changement et je m'accorde à penser que celui-ci est inévitable. J'ai bon espoir que les interventions qui seront faites aujourd'hui, de même que les échanges qui suivront, pourront enrichir notre réflexion et donner lieu à un débat constructif autour de ces questions. Le monde est aujourd'hui ainsi fait qu'il conditionne et enserme les esprits. Avec votre permission, je m'affranchirai de ces limites et, au risque d'outrepasser mon sujet ou d'empiéter sur d'autres, j'aimerais que nous abordions le thème qui nous réunit en commençant par le début.

C'est en partant de ses origines que la question de la légitimité et de la légalité des mouvements de libération me semble mériter d'être posée. Il apparaît également essentiel de comprendre les visées et les principes qui furent ceux des mouvements de libération et qui en justifiaient l'existence. Ce faisant, nous serons conduits à nous interroger plus avant sur les objectifs en vue desquels les gouvernements se forment,

sans exclure de remonter jusqu'à des temps plus anciens, à la façon de vivre des Hommes avant la création des premiers gouvernements.

1. Revenir aux origines

La domination étrangère et le colonialisme ont suscité l'apparition de mouvements de libération nationale, animés par la juste cause de l'autodétermination et par la défense des droits des habitants de ces territoires colonisés. Tous les pays d'Afrique australe se disent aujourd'hui libres, se déclarent indépendants et se revendiquent, selon les cas, de la démocratie, de la démocratie participative ou du multipartisme. Leur degré de démocratisation et de légitimité se mesure essentiellement à l'aune des élections. La question qui, dès lors, vient à l'esprit consiste à savoir si les élections produisent bel et bien des gouvernements légitimes.

La légitimité des gouvernements repose en effet sur la circonstance qu'ils sont des représentants démocratiquement élus par une majorité de la population. Mais, de nouveau, la question se pose : qu'appelle-t-on une majorité ? Est-ce seulement la majorité de ceux qui ont pris part aux élections ? Si oui, est-ce là une juste manière de concevoir et de pratiquer la démocratie ? On touche là aux raisons essentielles pour lesquelles la démocratie reste une notion si contestée dans les pays de la région.

Pour caractériser les transformations sociales survenues en Afrique australe, on peut dire que l'on est passé d'un changement sous contrôle à un changement de contrôle, le pouvoir étant passé des mains blanches à des mains noires sans qu'une véritable volonté de changement accompagne cette transition. Résultat : une nouvelle élite politique gouverne depuis les hautes sphères en prenant appui sur un récit et une mémoire de la libération soigneusement choisis. Il en résulte une tradition forgée de toutes pièces à seule fin d'établir une légitimité post-coloniale exclusive placée sous l'autorité d'une organisation unique représentant l'ensemble des forces sociales (Krieger, 1995 ; Weber, 1998 et Melber, 2002). L'entreprise de mystification à laquelle se livrent les libérateurs joue un rôle essentiel dans ces constructions.

Comme nous l'avons déjà mentionné, il nous faut interroger la notion de légitimité en commençant par le commencement. L'accord

de paix de 1992 au Mozambique a mis fin à près de deux décennies d'une guerre civile extrêmement sanglante. Pour autant, les autorités mozambicaines n'ont pris aucune mesure particulière pour traiter des violations et des crimes perpétrés durant la guerre civile. Bien au contraire, les victimes de ces violations furent priées de pardonner à leurs bourreaux et d'oublier le passé au nom de la paix retrouvée et de la réconciliation nationale. La question reste cependant posée : dans quelle mesure ce choix politique a-t-il aidé le Mozambique à régler ses comptes avec son propre passé ? Ayant eu, pour ma part, l'occasion de me rendre dans la province du Sofala lors d'une réunion d'anciens combattants organisée en 2005, j'ai eu vent de ce que certains partisans de la RENAMO [la partie perdante au conflit] sont encore présents dans le maquis et décidés à y demeurer. Peut-on, dans ces conditions, affirmer que le principe consistant à oublier et pardonner fonctionne vraiment ?

Mon propre pays, la Namibie, n'a pas non plus mis en œuvre de politique spécifique quant aux atrocités commises pendant la guerre de libération nationale. Ceux qui ont survécu sont réduits au silence et on leur fait comprendre que les bazookas ne sont pas loin, qu'ils peuvent très vite resservir. Le cas échéant, ils sont étiquetés suppôts de l'impérialisme ou taxés d'être « des forces obscures cherchant à miner la paix chèrement acquise dans le pays ». Est-ce là rendre justice aux survivants et, plus généralement, à tous les Namibiens qui ne suivent pas la SWAPO lorsque celle-ci affirme être la seule libératrice du pays et, partant, la seule qui soit légitime à gouverner celui-ci ? Est-ce ainsi que l'on prétend mettre sur pied un multipartisme crédible ?

Si ce que l'on entend par la loi de la majorité reste fondé sur un principe purement numérique et validé comme tel, faut-il alors considérer que nos instruments servant à mesurer la participation et la démocratie restent trop rudimentaires ? L'étiquette « mouvement de libération » donne-t-elle le droit de gouverner à vie ? La Namibie est allée jusqu'à donner à son premier Président de la République le titre de « père fondateur », ce qui du reste est assez courant en Afrique. Mon inquiétude n'est pas qu'il s'agisse d'une habitude africaine, mais concerne bien plus les conséquences que cela peut avoir sur la vie d'un pays. D'après la définition donnée par un dictionnaire mondialement reconnu pour sa qualité, l'English Oxford Dictionary, un fondateur est une personne qui a fondé une institution ou un foyer de peuplement.

Qu'on me dise alors, si seul le président peut être appelé « père fondateur », ce que cela laisse à nos aïeux qui ont résisté aux lois coloniales allemandes. Qu'on me dise, plus simplement encore, ce que cela laisse à tous les autres Namibiens qui ont pris part à la guerre de libération nationale. Si ce titre récompense les efforts et les sacrifices consentis au nom de la lutte pour la libération et pour l'indépendance du pays, pourquoi ne sert-il à distinguer qu'une seule et unique personne ?

Au chapitre des violations des droits de l'homme, le Zimbabwe n'a rien à envier à la Namibie, comme en témoignent les événements survenus jadis au Matabelaland mais aussi les plus récents développements que connaît aujourd'hui ce pays. La situation au Zimbabwe me fait songer aux mesures mises en place par le troisième Reich pour censément améliorer la vie des Allemands, en fermant d'autorité les commerces détenus par les juifs et en promettant au peuple qu'Hitler en personne allait s'emparer de tous les territoires allemands pour les rendre à leurs propriétaires légitimes. Cette politique a apporté la désolation, non seulement aux Allemands, mais au monde entier. La ZANU-PF s'arc-boute sur l'histoire politique passée, rappelant à l'envi qu'elle a chassé les Britanniques et que le MDC, lui, cherche à les faire revenir. Le parallèle est frappant avec la Namibie, où la SWAPO se targue d'avoir chassé les Kaspirs [du nom des véhicules blindés utilisés par les troupes du régime d'apartheid] et proclame être la seule à pouvoir maintenir l'apartheid hors des frontières du pays. Dans ces conditions, les mouvements de libération peuvent-ils réellement prétendre avoir changé la politique ou ne sont-ils que les agents d'une oppression inversée, qui voit les bénéficiaires de l'indépendance ne profiter qu'à une poignée de puissants ? Que nous réserve l'avenir dans un système de cet acabit ?

2. Le rôle des acteurs extérieurs

On ne peut aborder la question de la légitimité et la légalité des mouvements de libération si l'on ne tient pas compte du rôle joué par les acteurs extérieurs. Qu'il me soit permis, là encore, de prendre l'exemple de la Namibie. En 1978, un plan de paix fut mis au point pour mettre fin au régime d'apartheid prévalant dans le pays. L'année même de sa conception, ce plan a été adopté par la résolution n°435 du

Conseil de sécurité des Nations Unies comme devant servir de fondement à la résolution pacifique du conflit. Sa mise en œuvre fut toutefois retardée, principalement en raison de l'intransigeance de l'Afrique du Sud, mais aussi du fait de la myopie politique dont ont fait preuve les chefs de la SWAPO en exil.

Notons que l'Afrique du Sud a toujours mené double jeu au sujet de la Namibie, acceptant d'un côté de mener des pourparlers en vue d'une indépendance pacifique quand, de l'autre, elle s'employait à mettre sur pied des institutions de type néo-colonial dans le pays. En témoigne la création, en 1978, de l'Alliance démocratique de la Turnhalle, formation politique que l'Afrique du Sud chercha à présenter comme légitime en la portant au pouvoir par la voie des urnes. Toutefois, l'opposition namibienne et la communauté internationale refusèrent de reconnaître ces institutions, réduisant à néant les efforts de l'Afrique du Sud.

Durant les années 1960, la SWAPO fut officiellement reconnue par l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), tout comme d'ailleurs un certain nombre d'autres mouvements de libération nationale d'Afrique australe. Puis vint la reconnaissance par les Nations Unies en 1973, faisant de la SWAPO « l'unique et authentique représentant du peuple namibien » (selon le « Report to the Namibian People – Historical Account of the SWAPO spy-drama », publié en 1979 par d'anciens détenus de la SWAPO). Cette légitimité et cette reconnaissance accordées par l'ONU ont rendu extrêmement difficile aux autres groupements révolutionnaires de se développer et de contribuer utilement à la libération du pays. Cela a surtout permis à la SWAPO d'assurer son emprise sur le reste du peuple namibien.

Cet accord passé entre l'ONU et la SWAPO aux dépens des Namibiens a été bien mis en évidence par Cedric Thornberry, dans un ouvrage paru en 2004 et intitulé « La naissance d'une nation » (*A Nation is born*). Mon expérience personnelle du comportement du HCR m'a permis de constater que des accords politiques avaient effectivement été conclus sur le dos du peuple, dans le but de consolider la SWAPO et d'affermir la prétention de cette dernière à la légitimité. Je peux en effet témoigner qu'à l'époque, le représentant de l'ONU qui s'était adressé à nous peu après que nous fussions sortis des geôles de la SWAPO avait confessé qu'ils « étaient désormais trop liés à la SWAPO pour pouvoir se désolidariser d'elle ». Nul besoin de dire combien nous

fûmes déçus et offensés par cette déclaration venant d'une institution dont nous attendions qu'elle défendît nos droits en tant que victimes et survivants.

Toujours dans notre volonté d'en revenir aux origines, nous devons nous demander si la SWAPO, au vu de son triste bilan en matière de violation des droits humains, méritait vraiment d'être reconnue comme un parti légitime à exercer le pouvoir dans une Namibie devenue indépendante. A supposer qu'il se soit agi d'un compromis destiné à permettre la mise en œuvre de la résolution 435, ce compromis a-t-il, au final, été un bienfait pour la Namibie d'aujourd'hui ? Cela valait-il toutes les conséquences des plaies non refermées du passé, cela valait-il que le pouvoir de la SWAPO croisse en même temps que la pauvreté du pays, cela valait-il cette boursoufflure d'une élite politique uniquement préoccupée de son enrichissement personnel ?

Le phénomène politique le plus frappant, depuis que la Namibie a acquis son indépendance, c'est en effet que le pouvoir et le contrôle exercés par l'ancien mouvement de libération n'ont pas cessé de se renforcer. Durant les quinze premières années de l'indépendance, il est parvenu, élection après élection, à accentuer encore son statut dès l'origine dominant. Dans un premier temps, la SWAPO avait échoué à atteindre l'objectif qu'elle s'était fixée de recueillir plus des deux tiers des voix lors de l'élection de l'Assemblée constituante. Lors des élections suivantes, en décembre 1994, la SWAPO a obtenu pratiquement le même nombre de voix qu'en 1989, à ce détail près que la participation avait radicalement chuté.

Mécaniquement par conséquent, le parti a acquis la maîtrise absolue sur le processus législatif, grâce à la majorité des deux tiers des voix dont il bénéficiait au Parlement. Au cours de la décennie suivante, il a non seulement pu conserver cette majorité des deux tiers, mais est même parvenu à l'élargir encore, dessinant ainsi une tendance à la domination d'un parti unique dans un système de plus en plus autocratique. Selon Du Toit (1996, p.59), la SWAPO est bel et bien un parti électoralement dominant et il n'est guère étonnant qu'aucun parti d'opposition digne de ce nom n'ait pu s'établir de façon suffisamment solide pour agir comme un contrepoids et menacer l'hégémonie politique de l'ancien mouvement de libération (Henning Melber 2007).

Du fait de son aura de libérateur et de l'absence d'alternative politique crédible, la SWAPO est ainsi parvenue à asseoir sa domination politique, en obtenant une fraction toujours plus grande des suffrages par des voies dans leur ensemble tout à fait légitimes. Cela étant, ces victoires électorales toujours plus larges ont fini par accréditer l'idée que l'État tout entier était la propriété du gouvernement et que le gouvernement lui-même se devait d'être au service du parti (Melber 2006). Une fois ce seuil franchi, toute voix critique se voit nécessairement taxée d'antipatriotisme et un trait d'égalité est tracé entre se montrer loyal envers la Namibie et se montrer loyal envers la SWAPO. Dès lors, c'est tout naturellement qu'une certaine culture du silence s'est imposée comme l'un des traits dominants de la vie politique namibienne.

3. De l'utilité des gouvernements

Comprendre ce que sont les mouvements de libération, leurs transformations et leurs prétentions à la légitimité nécessite de prendre un peu de recul et s'interroger sur l'utilité qu'il y a pour une société à se doter d'un gouvernement.

On entend généralement par gouvernement l'autorité dirigeante d'un édifice politique. Un gouvernement est un appareil de pouvoir permettant à un organe dirigeant de fonctionner et d'exercer son autorité. Mais si, là encore, on veut bien en revenir aux origines, on constate avec David Christian que les hommes ont vécu durant des millénaires au sein de communautés de taille réduite, assez peu hiérarchisées et pratiquement autosuffisantes. Si, depuis lors, les choses ont changé, c'est parce que la capacité des hommes à échanger des informations abstraites et à reproduire les enseignements reçus leur ont permis d'atteindre à une plus grande efficacité, cette dernière favorisant, à son tour, des densités de population toujours plus importantes. Cela pour dire que la connaissance constitue bien le fondement du pouvoir jusqu'à aboutir, selon un processus dont David Christian détaille les étapes, à des États structurés dotés de lois et de gouvernements.

4. Des buts essentiels de tout gouvernement

Le but premier de tout gouvernement est d'assurer une sécurité minimale ainsi qu'un certain ordre public. Le philosophe Thomas Hobbes soutient que c'est en tant qu'il est un animal doué de raison que l'homme a jugé préférable de se soumettre à un gouvernement plutôt que de subir l'anarchie. En communauté, les hommes créent ainsi des gouvernements auxquels ils se soumettent avant tout pour assurer leur sécurité et garantir l'existence d'un certain ordre public.

À l'inverse, les raisons qui peuvent conduire un gouvernement à intervenir dans l'économie sont multiples et ne se limitent pas à la seule stabilisation de celle-ci au bénéfice du plus grand nombre. Au plus peut-on regretter que souvent, les politiques économiques aient pour principal objectif de servir les intérêts des gouvernants eux-mêmes.

5. Le soutien à la démocratie

Peut être appelé gouvernement démocratique l'organe dont se dote un peuple souverain à l'effet de réaliser telle société, telles lois et tels buts que la collectivité désire. Un gouvernement établi et maintenu selon ces principes aura tendance à agir avec bienveillance à l'égard de ceux à qui il doit son établissement et son maintien.

On a vu, au cours des années récentes, la notion de sécurité humaine se substituer à celle de sécurité de l'État. Ce basculement conceptuel participe d'un effort en vue de parvenir à une compréhension à la fois plus globale et plus réaliste des enjeux du monde contemporain. Encore faut-il, pour que cette notion de sécurité humaine devienne réalité, que les gouvernements la placent en tête de leurs priorités et adoptent des politiques propres à lui donner corps.

C'est qu'en effet, les gouvernements peuvent aussi bien s'avérer les meilleurs alliés de leurs peuples que, parfois, leurs pires ennemis. Raison pour laquelle il importe, en Afrique australe tout spécialement, de distinguer entre démocratie participative et démocratie représentative.

La démocratie participative

Lorsqu'elle est dite participative, la démocratie vise à favoriser une large participation des citoyens au processus démocratique et à rechercher des solutions permettant à tous les membres d'un groupe politique donné d'apporter leur contribution à la prise de décisions, le cercle de ceux auxquels une telle possibilité est offerte ayant vocation à s'élargir toujours davantage.

Certains universitaires plaident plus particulièrement pour une démocratie participative recentrée à l'échelle de la communauté et fondée sur le postulat selon lequel un espace public indépendant des structures gouvernementales constitue le préalable à toute démocratie libérale. Ces auteurs, fort naturellement, tendent à souligner l'importance d'une stricte séparation entre l'espace dévolu à la société civile et le champ politique proprement dit.

La démocratie représentative

Il s'agit d'une forme de gouvernement fondée sur le principe de l'élection de représentants des citoyens, dont la mission consiste tout à la fois à représenter ceux-ci et à agir en leur nom (selon le *Victorian electronic democracy glossary*, dans sa version du 28 juillet 2005).

Il n'est pas rare que des mouvements politiques se soient attribués la paternité de mouvements de masse spontanés. Il est arrivé, en sens inverse, que parfois certaines organisations politiques interviennent, une fois un tel mouvement débuté, pour lui donner une orientation. Dans un cas comme dans l'autre, on ne saurait cependant en conclure que l'initiative en revient à quelque géniale cervelle de telle ou telle organisation politique plutôt qu'aux masses elles-mêmes. Travestir la réalité d'un événement historique, ce n'est pas simplement tordre les faits, c'est aussi voler leur histoire à ceux qui y ont pris part.

Aussi longtemps que les instruments et les institutions censés défendre et mettre en œuvre les droits des citoyens seront utilisés pour asservir ces derniers, que les systèmes politiques seront fondés sur

des conceptions attentatoires aux droits fondamentaux, et qu'enfin les mécanismes de reddition de compte se feront sur la base du seul volontariat (voir le cas du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs), l'Afrique australe continuera de connaître des pouvoirs contestés, et cela pour un temps dont rien ne permet d'entrevoir le terme.

En guise de conclusion, permettez-moi cette citation d'un célèbre diplomate suédois qui fut également le deuxième Secrétaire général des Nations Unies, M. Dag Hammarskjöld, selon lequel « c'est précisément lorsque chacun joue la prudence que nous construisons un monde où prévaut la plus grande insécurité ». Puisse-t-il être entendu.

L'héritage des luttes de libération, obstacle à la démocratie ?

Mundjozi Mutandiri

Membre de l'Assemblée Nationale Constituante (NCA), Zimbabwe

(Traduit de l'anglais)

L'épisode du colonialisme en Afrique s'est clos en 1994, lorsque le régime d'apartheid a été démantelé et que lui a succédé au pouvoir un régime sud-africain démocratiquement élu et reconnu par le droit international. Il s'agissait là, à n'en pas douter, d'une étape nécessaire accomplie par les mouvements de libération. Nécessaire, disons-nous, car il ne pouvait y avoir de démocratie sous un régime colonial. Par nature, le colonialisme suppose en effet la subjugation, l'oppression, l'injustice et la discrimination raciale. Aussi ne pouvait-il être donné à aucun État fondé sur de tels présupposés de s'orienter vers la démocratie. En renversant ces régimes coloniaux, les mouvements de libération nationale ont dû faire face au défi consistant à substituer à une structure militaire une structure sociale et civique. Mais ils se sont également trouvés confrontés, tout comme leurs homologues d'Afrique du Nord, à cet autre défi consistant à se transformer eux-mêmes en partis politiques capables de présider aux destinées d'un État. De partis militairement organisés, il leur fallait devenir des partis à caractère civil, des organisations sociales.

Pour analyser comment, en Afrique australe, les mouvements de libération ont puisé dans le souvenir de lutte anticoloniale leur légitimité à exercer le pouvoir, il faut tout d'abord rappeler que cette lutte avait deux objectifs principaux : la « dé-racialisation » et le droit

à l'autodétermination. Dans son ouvrage en forme de manifeste *Les Damnés de la Terre*, Franz Fanon a bien perçu cela, qui explique : « Ils mobilisent le peuple sur le mot d'ordre d'indépendance et pour le reste s'en remettent à l'avenir. Quand on interroge ces partis sur le programme économique de l'État qu'ils revendiquent, sur le régime qu'ils se proposent d'instaurer, ils se montrent incapables de répondre parce que précisément ils sont totalement ignorants à l'égard de l'économie de leur propre pays. Cette économie s'est toujours développée en dehors d'eux ».

Dans l'euphorie de l'indépendance, les gens ne prêtent guère attention à ce que l'avenir leur réserve. L'exaltation aveugle tout un chacun. Quant aux idéaux des luttes de libération énoncés dans les manifestes des partis politiques (souvent rédigés, du reste, par un individu qui se trouvait lui-même en exil à l'étranger durant la lutte), il leur manque les outils qui leur permettraient de devenir réalité. Les héros de la Libération, eux, arguent de façon bien compréhensible que l'essentiel à ce stade est la conquête du pouvoir et qu'il sera bien temps ensuite de s'occuper du reste.

S'ouvre alors, pour en revenir à l'Afrique australe, ce que Franz Fanon appelle « la prise du pouvoir par une bourgeoisie sous-développée ». L'ennui c'est que ces « élites » nouvelles ne comptent dans leurs rangs aucun financier ou industriel, mais seulement des gens occupés dans des activités intermédiaires, des gens qui sont « dans le circuit », « dans la combine ». Ils n'ont pas la moindre idée sur la façon d'exercer le pouvoir ni sur l'orientation économique qu'il convient de donner au pays.

Notons que les célébrations de l'indépendance sont fréquemment émaillées de slogans du type « Nous sommes tous égaux ». Mais en réalité la nation est priée de se rassembler autour du thème « nous vous avons libérés ». Nous croyons que ce qui se produit dans les premiers temps de l'indépendance est d'une importance déterminante pour l'avenir du pays. Classiquement, on constate, dès ces premières années, des entreprises en vue de donner naissance à de véritables héros, presque des dieux, qu'ensuite il deviendra impossible de contester eu égard aux sacrifices consentis par eux pour libérer le pays. C'est au cours de cette première phase que sont établis les fondements de la

légitimité du pouvoir. Ce schéma s'applique effectivement à plusieurs pays de la région.

1. Les premières années de l'indépendance, ou comment hériter d'un État

Revenir aux premières années durant lesquelles les mouvements de libération nationale ont exercé le pouvoir peut nous permettre de comprendre comment s'est construite une véritable hégémonie capable de protéger, dans un premier temps, ledit pouvoir, mais appelée à s'effondrer le jour où le peuple s'aperçoit qu'il n'est pas véritablement indépendant. Une libération sans liberté ni démocratie, notait tel observateur, n'est pas à proprement parler une libération.

Les mouvements de libération s'étant dotés d'une structure militaire aux fins de combattre les injustices sociales se sont trouvés, nous l'avons dit, confrontés au défi de se reconvertir en organisations sociales. Mais ce moment coïncide précisément avec celui où ils héritent d'un État dont ils ne contrôlent pas la base. Pour le dire autrement, il leur faut se gagner un soutien populaire. Pour consolider leur assise et hâter la transformation du pays, ils sont alors tentés de mettre à profit leur appareil militaire. Et, ce faisant, ils ont nécessairement recours à la violence. C'est la raison pour laquelle on assiste, dans la plupart des pays concernés, au développement d'une violence exercée avec l'assentiment de l'État. Au Zimbabwe, cette violence fut le fait des brigades de jeunesse ou de la cinquième brigade, cette dernière responsable de graves exactions au Matabeleland et dans les provinces du centre du pays. Ce fut également le cas en Afrique du Sud qui, outre les attentats contre les infrastructures ferroviaires, connut diverses formes de violences dont la société sud-africaine reste imprégnée aujourd'hui encore.

À l'image de ce qui s'est produit ailleurs en Afrique après la conquête du pouvoir, le premier et plus pressant défi fut de trouver une idéologie propre à résoudre les problèmes de justice sociale. Dans le cas de l'Afrique australe, les mouvements de libération nationale ont le plus souvent opté, qui pour le communisme, qui pour le socialisme, et qui encore pour ce qu'on a appelé la démocratie sociale. Au Zimbabwe, le nouveau pouvoir s'est réclamé du communisme, tout en

insistant préférentiellement, non sur l'industrialisation, mais sur la nécessité d'améliorer certains services essentiels comme l'éducation ou les hôpitaux.

Il ne fallut pas longtemps pour que la nouvelle élite issue « du circuit et de la combine » accapare à son profit l'ensemble des opportunités économiques et réclame la nationalisation des industries, non pour le bien du peuple mais pour servir ses intérêts personnels. Pour les camarades des mouvements de libération, le nationalisme exigeait que la propriété fût transférée à des Noirs et que ceux-ci confisquent à l'élite coloniale l'ensemble de ses possessions. Et cette nouvelle élite des camarades de déménager vers les quartiers huppés de Sandton et de Borrowdale pour y côtoyer l'élite du régime colonial déchu.

La conception qu'ont ces nouveaux partis du jeu politique illustre par ailleurs leur myopie démocratique ainsi que leur propension à une forme de néo-patrimonialisme. Dès cette première phase se manifestent en effet des signes d'intolérance à l'égard des opinions divergentes. Toute voix divergente est brocardée comme étant celle de l'ennemi. Partout, excepté en Afrique du Sud, l'opposition est malmenée. Au Zimbabwe, l'histoire retiendra la férocité avec laquelle le pouvoir a traité la question de l'Union Populaire Africaine du Zimbabwe (ZAPU), cette violence culminant entre les années 1983 et 1987 au cours des événements connus sous le nom de « massacres de Gukurahundi ». Et le gouvernement d'union nationale formé pour mettre un terme à ces affrontements n'a lui-même pas survécu au limogeage de Josiah Chinamano et Joshua Nkomo.

Il est clair que le « patriotisme » tel qu'on l'entend à cette époque ne tolère guère l'existence d'une opposition. En Zambie comme au Zimbabwe, un régime de parti unique a rapidement été mis en place après l'indépendance. Les arguments mis en avant pour justifier cet état de fait ne manquent d'ailleurs pas d'intérêt. Robert Mugabe, par exemple, excipait : « Etant seul peuple, pourquoi avoir plusieurs partis politiques ? Pourquoi nous diviser inutilement ? ». C'est suffisant pour dire quelle conception ces libérateurs avaient de la démocratie. À leurs yeux, une fois la domination coloniale terminée, chacun doit considérer sa tâche achevée. Les militants notamment, considérés comme des « vétérans de guerre », sont appelés à redevenir des citoyens ordinaires. Leur mission terminée, ils sont seulement priés de participer à certains

événements, en particulier les célébrations de l'indépendance, destinés à rappeler à tous combien les dirigeants sont populaires et combien ils jouissent du soutien de la base.

Les premiers temps de l'indépendance sont ainsi ceux de l'autocratie et de la dispensation de faveurs matérielles et sociales en fonction de l'appartenance politique. L'inclination à l'enrichissement personnel dont fait montre la classe politique, aidée en cela par l'existence d'un capitalisme prébendier, se double d'une volonté de contrôle destinée à assurer son maintien au pouvoir. Et, naturellement, l'intérêt général n'admet de définition que celle que cette même classe politique lui donne. Enfin, groupes et individus participent ou non aux affaires publiques à la seule discrétion des gouvernants. Il va de soi qu'un pouvoir exercé ou conservé selon de tels mécanismes n'a que peu à voir avec la démocratie, mais bien plutôt avec une sorte de bunkérisation de l'autorité.

Les régimes nouvellement constitués se caractérisent également par une forte personnalisation du pouvoir. On constate en effet une tendance de chaque parti à s'incarner dans un homme unique (Robert Mugabe dans le cas du Zimbabwe, Sam Nujoma pour la Namibie, Joachim Chissano pour le Mozambique, et ainsi de suite), s'accompagnant par ailleurs d'une méconnaissance des préceptes de bonne gouvernance ainsi que d'une concentration des structures de contrôle et de commandement. Cette situation se retrouve dans la plupart des pays concernés, qui voient le chef de l'État occuper la direction de toutes les institutions, de chef des armées à recteur de chacune des universités du pays. Ces caractéristiques des régimes mis en place sont autant de facteurs favorisant leur instabilité politique intérieure, comme le démontrent ou l'ont démontré par le passé les cas du Zimbabwe, de la Zambie et du Malawi.

Il est également à noter que, dans ces premiers moments supposés être ceux de l'établissement d'une démocratie, les organisations précisément chargées d'y veiller apparaissent manquer elles-mêmes à leur rôle de surveillance, prises qu'elles sont dans l'exaltation générale. La popularité dont jouissent alors les mouvements de libération est telle que ceux-ci s'allient naturellement aux organisations syndicales et étudiantes. La société civile, à ce stade, n'est pas en position critique vis-à-vis des autorités nouvelles. Il est vrai qu'alors, chacun pense

que les bienfaits de l'indépendance ne peuvent être atteints du jour au lendemain. Chacun semble convenir implicitement qu'il faut laisser du temps aux mouvements de libération et, en conséquence, appelle à la patience. Il en va évidemment tout différemment dix ou vingt ans après l'indépendance, et les mécontentements se font alors entendre plus fortement. Les partenaires prennent leurs anciens alliés en suspicion, les étudiants expriment leurs revendications et les manifestations d'opposition au pouvoir deviennent monnaie courante. Seulement, notons qu'une fois les choses parvenues à ce stade, l'État est déjà endetté au maximum de ses capacités, tandis que ses créanciers (FMI, Banque mondiale) commencent à exiger le remboursement des prêts consentis.

2. La transformation d'organisations militaires en partis politiques

Comme souligné précédemment, l'un des principaux défis qui se posent aux mouvements de libération est de parvenir à se transformer d'organisation militaire en organisation à caractère civil. S'agissant de structures qui, avant l'indépendance, étaient organisées en vue d'une action violente, tout le problème est de parvenir à assurer la discipline interne sans compromettre la conversion de l'organisation en parti politique. Les querelles et dissensions internes au parti peuvent menacer les titulaires du pouvoir qui, en retour, sont alors tentés de recourir à des moyens militaires pour contrôler le parti. S'ensuit l'instauration d'une relation étroite entre les gouvernants, l'armée et les différents services de sécurité, dont les chefs galonnés sont choisis parmi les poids lourds du parti, ceux-là mêmes qui, ensuite, accaparent les biens économiques sous couvert de « l'affirmation noire » (black empowerment). Protéger le parti équivaut alors à protéger l'État, tant, à ce stade, l'un et l'autre se confondent. Personne, d'ailleurs, ne semble encore s'émouvoir de ce dévoiement des institutions et de l'inaptitude des hauts fonctionnaires et des hauts gradés à distinguer clairement ce qui relève de l'État, du gouvernement et du parti. Il n'est alors surprenant pour personne qu'un représentant de l'État puisse faire montre d'un discours militant. Et lorsque commence à se poser la question du renouvellement des instances dirigeantes du parti, il apparaît très

nettement que personne n'est à même d'en prendre la tête, sauf à déjà exercer le pouvoir et à bénéficier du soutien des militaires. Dans ces conditions, les batailles pour le pouvoir menacent directement la stabilité du parti et, s'ajoutant au processus de consolidation du nouveau régime précédemment évoqué, sont annonciatrices de règlements de compte féroces.

Par ailleurs, on ne peut pas ne pas mentionner combien la corruption est endémique au sein du parti et de l'État. Les dirigeants du parti, cumulant leur fonction avec celle de hauts fonctionnaires de l'État, profitent de leur position pour vider les caisses de celui-ci. Et le produit de ce pillage sert moins souvent à créer des entreprises qu'à financer leurs extravagances en matière de femmes ou de boisson. En Afrique du Sud, on a vu la face visible de l'iceberg avec le scandale des contrats d'armement. Au Zimbabwe, les scandales furent également nombreux, notamment celui du Willogate [à l'origine une rétro-commission impliquant la succursale locale du constructeur automobile Mazda et qui a abouti en 1989 au limogeage de cinq membres du gouvernement dont un s'est ensuite suicidé]. Mais au final, il n'est pas un des pays considérés qui n'ait connu d'affaires de corruption impliquant jusqu'aux plus hautes sphères de l'État.

Dès cette époque inaugurale, cependant, les stratèges des partis au pouvoir ont sûrement pris conscience que leur hégémonie pouvait être remise en cause et que rien ne pouvait empêcher les turbulences menaçant le parti et l'État. C'est d'ailleurs l'époque où l'on voit apparaître les premiers amendements constitutionnels destinés à prolonger le mandat des chefs d'État. Du reste, les partis concernés ne prévoient eux-mêmes généralement aucune limite au nombre des mandats pouvant être accomplis.

3. L'héritage de la Libération : principal argument de campagne

Au Zimbabwe comme dans d'autres pays africains, l'hégémonie construite dans les premières années de l'indépendance s'est progressivement fissurée lorsque les masses ont compris que leurs espérances initiales étaient autant de mirages. Du fait de l'incurie économique des camarades libérateurs, la croissance n'a pas été telle que la population

pouvait l'espérer. Est alors venu le temps du chômage endémique, des services publics défectueux, de l'inflation galopante, de la vie chère et, plus généralement, d'un traitement des questions sociales ne correspondant pas aux attentes de la population.

Il devient évident aux yeux de tous que rien ne va plus, que les choses commencent à se déliter. Les partis au pouvoir changent alors de discours. Les termes « traîtres », « ennemis » ou « impérialistes », que l'on avait plus entendus depuis l'indépendance, font leur retour. Et le gouvernement de se peindre comme assailli par les ennemis de l'émancipation noire.

Cette rhétorique indignait rapidement les mouvements syndicaux, les organisations étudiantes et, très vite, la population elle-même qui manifeste sa désapprobation quant à la manière dont le pays évolue. Des erreurs passées reviennent en mémoire. Le bien-fondé des politiques économiques est plus ouvertement remis en question. La société civile, les syndicats, d'autres groupements encore se réorganisent et s'enhardissent à poser aux autorités les questions qui fâchent. Transparence et redevabilité sont désormais exigées d'elles comme jamais auparavant. Les questions de participation aux affaires publiques, de respect des droits de l'Homme, de conformation aux valeurs démocratiques et d'amélioration des salaires constituent le noyau dur autour duquel se retrouvent syndicats et organisations de la société civile, toutes choses qui ont alors depuis beau temps disparu du vocabulaire des élites dirigeantes. Celles-ci, en retour, sont contraintes de prendre des mesures drastiques pour réduire les critiques au silence.

De là, les partis d'opposition se mettent à gagner en popularité, notamment auprès d'une jeunesse mécontente. Les élections deviennent subitement de véritables événements nationaux, les électeurs expriment un authentique désir de participation, les campagnes électorales se transforment en quelque chose de sérieux. Les mouvements de libération nationale développent des campagnes arc-boutées sur les idéaux de la lutte pour l'indépendance et, en sens inverse, dépeignent les partis d'opposition comme les larbins du colonialisme, voire comme des officines œuvrant au rétablissement de celui-ci. Leurs campagnes ont pour unique message de rappeler aux masses par qui et comment elles ont été libérées. Et l'on parle finalement assez peu du développement du pays.

S'accroît par ailleurs tous les jours le mécontentement des camarades libérateurs qui piaffent de prendre la place des dirigeants en place. Ceux qui, las d'attendre, font défection sont alors étiquetés comme traîtres, sans égard pour les sacrifices qu'ils ont pu faire durant la lutte pour l'indépendance. La population se voit rappeler qu'elle doit sa libération du joug colonial au seul parti et qu'en conséquence, sa loyauté, elle aussi, ne doit aller qu'à ce dernier. Par rapport à l'impératif consistant à « défendre notre indépendance et notre souveraineté », les difficultés économiques sont balayées comme un sujet d'importance secondaire.

Les mouvements de libération d'Afrique australe ont été particulièrement prompts à appeler de leurs vœux des solutions africaines aux problèmes de l'Afrique. Ce qui ne les empêche pas d'être non moins prompts à jeter le discrédit sur tel camarade africain qui aurait le front de s'opposer à eux. Le gouvernement du Zimbabwe, par exemple, n'a pas ménagé ses efforts pour éreinter le président zambien Levy Mwanawasa, après que ce dernier eut comparé le Zimbabwe au « Titanic en train de sombrer ». Cette idée de solutions africaines aux problèmes africains a par ailleurs inspiré la création du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), dont l'objectif principal est le développement durable et qui met l'accent, comme conditions pour y parvenir, sur les questions de sécurité, de maintien de la paix et de promotion des valeurs démocratiques. Dans le cadre de ce programme, un système dit de « Mécanisme africain d'évaluation par les pairs » a été mis en place aux fins de mesurer l'avancement de chaque pays dans la réalisation des objectifs du NEPAD. Parmi les pays membres de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC), on note toutefois que seuls l'Afrique du Sud, le Lesotho et le Mozambique se sont portés volontaires pour participer à ce mécanisme.

4. Pronostics sur l'avenir

Franz Fanon souligne que « le gouvernement national, s'il veut être national, doit gouverner par le peuple et pour le peuple, pour les déshérités et par les déshérités », tout en prenant soin d'ajouter qu' « aucun leader, quelle que soit sa valeur, ne peut se substituer à la volonté populaire [...] ». Aujourd'hui encore, le défi est de faire progresser la société

vers plus de justice, d'égalité et d'humanité. La situation politique de l'Afrique australe semble amorcer un virage dont il convient de profiter pour mettre l'accent sur ces questions. On ne saurait par ailleurs trop souligner combien il est important que s'emparent de ces questions tous les citoyens, y compris les plus humbles.

Nous souhaiterions par ailleurs souligner à quel point l'Afrique australe nous semble aujourd'hui parvenue à un moment décisif de son évolution politique. La crise qui secoue le Zimbabwe, si les dirigeants de la SADC ne parviennent à la gérer convenablement, menace en effet de déstabiliser l'ensemble de la région. Il s'agit là, à notre sens, d'un véritable test : combien de temps encore ces leaders accepteront-ils de soutenir ceux qui, comme eux, sont issus de mouvements de libération, et cependant ne jouissent manifestement plus de la confiance de leur peuple ?

La valeur des élections comme source de légitimité est, elle aussi, mise à l'épreuve dans cette partie de l'Afrique. Les élections ont-elles vocation à avaliser le maintien au pouvoir des mouvements de libération ? Et à supposer que ces derniers ne remportent pas les élections, seront-ils disposés à abandonner le pouvoir ? À ces questions, le face-à-face pour l'élection présidentielle au Zimbabwe apporte d'ores et déjà certaines réponses. Dans ces conditions, peut-on dire que la région s'est rapprochée des normes démocratiques internationalement reconnues ? Que feront les pays voisins s'il apparaît qu'une élection a été manipulée ? De la réponse à ces questions dépendra grandement la direction que prendra l'Afrique australe après le 27 juin 2007 [date du second tour].

Les pays de la région, en revanche, n'ont pas jusqu'à présent connu de coup d'État, et il n'est pas certains qu'il pourraient s'accommoder d'un tel mode de conquête du pouvoir. Mais si cela devait se produire, que feraient les pays en question ? L'avenir n'est pas rose qui, selon nombre d'observateurs, verra prochainement le premier coup d'État en Afrique australe se produire au Zimbabwe.

Nous persistons cependant à penser qu'une fois l'indépendance acquise, il ne doit y avoir d'autre légitimité que celle qui résulte d'une élection. Nous croyons également en la nécessité d'un cadre électoral adapté aux populations et de nature à garantir la régularité et la liberté du scrutin. Cela ne peut se faire, là encore, qu'à la condition qu'il

existe une Constitution démocratique et soucieuse du peuple, un document capable de refléter tout ensemble l'histoire, les aspirations et les conceptions propres à une nation donnée. Cela signifie également, par conséquent, que le plus important en matière de légitimité est de s'assurer que les pays concernés disposent d'autre chose que d'un document juridique appelé Constitution. Il faut que dans la légalité d'un tel document réside aussi sa légitimité. Il faut, en d'autres termes, que le peuple considère la Constitution comme sienne dans la mesure où ses dispositions renvoient, comme en écho, à ses valeurs morales. On ne pourra, pour y parvenir, faire l'économie d'une politique authentiquement tournée vers le développement. Mais pour apporter quoi de plus au peuple, pourra-t-on objecter ? Essentiellement pour que les partis politiques donnent aux gens les moyens de leur émancipation, ainsi que la capacité de subvenir à leurs besoins indépendamment de l'État. Cela, à n'en pas douter, ne fera pas peu pour la légitimité du pouvoir.

5. Recommandations

La conviction qui sous-tend notre propos est que cette question de la légitimité du pouvoir ne peut trouver de réponse sans donner aux mouvements de jeunesse, aux organisations de défense des droits des femmes et à la société civile plus largement, les moyens d'accomplir leur mission au bénéfice des citoyens. Cela passe par une éducation à l'émancipation et à la démocratie de tous les citoyens, notamment dans nos écoles et nos universités. Nous ne pouvons également que souhaiter que les mouvements de libération débattent et s'investissent sur ces questions. Enfin, nous ne pouvons qu'appeler de nos vœux un renforcement des organes régionaux, SADC et Union Africaine en premier lieu, de sorte que ces organismes ne soient plus simplement des enceintes de discussion mais acquièrent les moyens de répondre concrètement aux problèmes qui touchent les pays membres. Nous attendons avec impatience le jour où ces organismes seront en position de demander des explications à tel ou tel de leurs membres et, en cas de manquement aux principes qu'ils ont édictés, prendront les mesures qui s'imposent.

deuxième partie

**Constitutions :
coexistence,
reconnaissance ou
hybridation des différentes
sources de légitimités ?**

Synthèse des débats

« Les élites qui ont conduit notre pays à l'indépendance étaient bien plus influencées par la pensée occidentale, par la primauté de la légalité et par la nécessité d'avoir des Constitutions pour supprimer ce qu'elles considéraient comme une potentielle boîte de pandores : le factionnalisme causé par la religion ou le tribalisme. (...) Aussi, cette tendance s'est diffusée aux mouvements de libération de gauche ou Marxistes, ce qui a minimiser le rôle de la religion et de la tradition dans la soi-disant nouvelle société qu'ils voulaient construire, ainsi on insiste sur la légalité et la Constitution plutôt que de renouer avec la tradition et la religion. Bien que, comme ce colloque le montre, la tradition et la religion soient importantes, elles constituent en quelque sorte une boîte constitutionnelle. »

Miguel De Brito

(Citation tirée du colloque, traduite de l'anglais)

C'est en raison même de la nature inclusive et endogène des processus constitutionnels prévalent en Afrique australe, que la sous région avait été identifiée par les participants du colloque de Bamako-Mali (janvier 2007) comme devant être la prochaine étape du « parcours africain de débats et de propositions sur la gouvernance en Afrique ». Ces processus sont en effet réputés pour leur nature participative et inclusive mais aussi pour leurs résultats : des constitutions endogènes, (*home grown*) qui refléteraient le pluralisme des sociétés qu'elles encadrent.

Par le biais de l'observation de la diversité des Constitutions en Afrique australe aujourd'hui, l'objectif de cette session consacrée à l'analyse des Constitutions était de comprendre leur légitimité propre ainsi que leur capacité à favoriser l'interaction positives des différentes sources de légitimités qui coexistent au sein des sociétés qu'elles sont censées réguler. Comment les Constitutions articulent-elles la diversité des autorités, la pluralité de normes et de valeurs véhiculées par les différentes sources de légitimité du pouvoir évoquées dans la première session ? De ce point de vue, la question fut posée de savoir si

les Constitutions sont la source ou un vecteur de reconnaissance de ces différentes légitimités ? Comment se traduisent ces textes dans la pratique ? Quels sont les principaux obstacles à leur application et à leur respect par les populations concernées ?

Enrichis des travaux réalisés dans le cadre du « groupe thématique sur les Constitutions¹ », qui accompagne le Parcours, la question constitutionnelle s'est révélée être l'un des points de débat centraux du colloque de Polokwane. Cette session a notamment permis de mieux comprendre la diversité des conceptions et des compréhensions du rôle des Constitutions nationales dans la sous région et d'un point de vue comparatif, en Afrique de l'Ouest. Ce fut l'objet d'échanges forts entre les participants francophones (représentants de l'Afrique de l'Ouest ayant participé au colloque de Bamako) et les anglophones ainsi que les lusophones.

Deux axes principaux se dégagent de cette session : l'affirmation d'une adhésion de principe consensuelle à la Constitution en tant que source de légitimité du pouvoir, d'une part ; et de l'autre, le constat d'un décalage évident entre cette première affirmation et la pratique, ce qui conduit à relativiser l'ancrage sociologique de la légitimité constitutionnelle.

1. Une adhésion assez générale à la norme constitutionnelle comme source de légitimité du pouvoir politique

Les débats, les témoignages ainsi que les contributions écrites recueillies à l'occasion de ce colloque, révèlent tous l'importance capitale de l'objet « Constitution » dans la compréhension des systèmes politiques et sociaux d'Afrique australe. Si la Constitution garantit un ensemble de normes fondamentales et définit un certain type d'agencement institutionnel, elle représente aussi et surtout l'existence d'un

(1) Ce groupe est né du Forum d'Addis-Abeba co-organisé par la Commission de l'Union Africaine et l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique en novembre 2005, forum dont le Plan d'actions prévoit la mise en place d'un Groupe interafricain de recherche sur les modes de gouvernance en Afrique. C'est un groupe pluridisciplinaire ouvert aux chercheurs-universitaires mais aussi aux traditionalistes. Il est né en Afrique de l'Ouest à l'occasion d'un atelier organisé à Lomé en 2008 sur le thème « Quelles alternatives constitutionnelles pour l'Afrique? ». Il a vocation à s'élargir aux autres régions de l'Afrique. Il se donne pour finalité de contribuer à l'autonomie intellectuelle du continent et pour objet de contribuer à la construction de modèles constitutionnels représentatifs des réalités de l'Afrique, notamment au plan des valeurs et des institutions. Il est animé par l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique.

consensus au sein des sociétés sud-africaines, autour de valeurs et d'aspirations communes. Pour un grand nombre des intervenants présents, la Constitution incarne tant bien que mal le « contrat social » fondateur des pays de la sous-région. A ce titre, la Constitution a été établie, de manière quasi unanime, au cours des débats, comme la source première de légitimité politique des pays concernés par le Colloque. Les débats sur la réalité et sur l'importance du contrôle de constitutionnalité dans la région ont illustré l'importance par rapport notamment au reste du continent africain. Le dialogue entre collègues d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique australe fut de ce point de vue très riche (voir le texte de l'intervention de Assane Mbaye).

Comment comprendre cette force symbolique de l'objet constitutionnel que la plupart des participants se sont employés à souligner ?

Les Constitutions sont perçues dans nombre de pays d'Afrique australe, comme le résultat de processus inclusifs, participatifs et ouverts. La Constitution Sud-Africaine de 1993 en est sans doute le meilleur exemple. Paul Hoffman nous l'a rappelé : elle est l'aboutissement d'un processus de près de sept ans, ayant permis l'expression d'une très large représentation d'intérêts (deux millions de personnes y auraient participé). C'est à ce titre, selon lui, qu'elle bénéficie aujourd'hui d'une profonde légitimité auprès des divers acteurs de la société sud-africaine, que ce soit parmi les populations mais aussi la classe politique. Cette force symbolique attachée aux processus participatifs et inclusifs a également existé en Afrique de l'Ouest a rappelé Assane Mbaye qui est revenu sur le rôle des « Conférences Nationales » dans l'élaboration des Constitutions en Afrique de l'Ouest à la suite de la vague de démocratisation au début des années 90. Les débats ont cependant montré que cette légitimité procédurale était fragilisée voire remise en cause par les processus de révision utilisés aujourd'hui. Ainsi, au Sénégal, la plupart des initiatives de révision constitutionnelles sont initiées unilatéralement par le pouvoir exécutif.

Le contexte historique d'élaboration des constitutions post libération ou apartheid de l'Afrique australe est intimement lié aux mouvements de libération nationale, et pour le cas de l'Afrique du Sud

notamment, de la lutte contre l'apartheid. Ces dernières symbolisent ainsi largement dans l'imaginaire collectif, la réappropriation de leurs destins par les populations et l'avènement d'un régime politique plus proche des aspirations populaires. L'existence de constitutions issues de processus nationaux et endogènes est ainsi une source majeure de légitimité, qui s'oppose aux témoignages portés par plusieurs des intervenants ouest-africains du séminaire, qui ont déploré le caractère encore trop largement « importé » des constitutions nationales de leurs régions.

Enfin, l'importante pénétration de la « culture légale » dans les pays d'Afrique australe, apparaît également comme un facteur essentiel de la légitimité des Constitutions actuelles. Dominique Darbon nous signale d'ailleurs qu'une telle prédominance des normes légales au sein de la diversité des contextes locaux ne connaît pas d'équivalent dans le reste de l'Afrique. Comme l'a rappelé M. De Brito, la normativité juridique, et notamment celle constitutionnelle, constitue aussi des remparts contre les risques tels que le factionnalisme, le non respect des droits de l'Homme pouvant émaner d'excès dans des pratiques liées à diverses sources de légitimité.

Les discussions et les témoignages échangés tout au long du colloque ont confirmé un fort attachement au symbole constitutionnel, comme source transcendante de légitimité du pouvoir politique dans la sous région. Néanmoins, le caractère passionné, quasiment idéologique lors de certaines interventions, des positions des tenants du constitutionnalisme, tout comme les inquiétudes émises par la plupart des participants quant à l'effectivité réelle de la norme constitutionnelle, reflètent l'existence d'un décalage entre la réalité d'une élite et celle de la majorité de la population. La question du constitutionnalisme a donc été posée : peut-on considérer que l'Afrique australe se caractérise par une situation de Constitutions non enracinée dans une culture du constitutionnalisme ?

2. Des Constitutions sans constitutionalisme ?

2.1 Un décalage entre l'existence de textes et leur réelle mise en œuvre

Le point central des débats s'est concrètement manifesté sur le lien entre une légitimité reconnue de la Constitution, et la réalité des pratiques du Constitutionalisme, quant à elle largement remises en cause aujourd'hui. L'expression de « Constitution sans constitutionalisme » du Dr Hastings Winston Opinya Okoth-Ogendo, reprise par le professeur André Mbata Mangu, désigne ce fossé grandissant entre un symbole fondateur des sociétés post-libération ou post-apartheid et sa mise en œuvre ainsi que son respect. L'intervention de Pauline Dempers a été, sur ce point, révélatrice : « l'enjeu n'est pas aujourd'hui l'existence ou non d'une Constitution, mais bien sa mise en pratique par les décideurs ». Le premier élément de remise en cause de la pratique constitutionnelle semble venir, dans la plupart des pays de la région, des gouvernements eux-mêmes. L'affaiblissement de l'indépendance du pouvoir judiciaire au profit de l'exécutif, ou même plus généralement du principe de séparation des pouvoirs, l'érosion de la frontière entre un parti au pouvoir tel que l'ANC et l'État dans son ensemble, questionnent aujourd'hui la capacité des constitutions à effectivement régir et réguler les pouvoirs. M. Paul Hoffman en a ainsi appelé à un contrôle croissant, par les acteurs de la société civile notamment, de cette pratique du constitutionnalisme par l'État lui-même. La Constitution Sud-Africaine offre les moyens juridiques de contrôler l'activité du gouvernement, mais il est de plus en plus difficile de les mettre en œuvre. Cette nécessité de contrôle, sur laquelle André Mbata Mangu est également revenu, renvoi à un principe fondamental : la légitimité de l'objet constitutionnel n'est pas une donnée éternelle, elle doit être confortée par la pratique, être en permanence nourrie par la transparence des procédures de révision et le strict respect des principes qui en émanent. La légitimité constitutionnelle est un processus « dynamique » et « politique », a ajouté le professeur André Mbata Mangu, qui peut être mise à mal par une certaine pratique du constitutionalisme. Cette perspective a été corroborée par Assane Mbaye lorsqu'il a expliqué que c'est précisément cette faiblesse dans

la pratique du constitutionalisme qui affaiblie fortement la légitimité constitutionnelle en Afrique de l'Ouest : « Si la Constitution doit servir d'instrument de limitation des pouvoirs, les juges ouest-Africains ne l'entendent que trop rarement de cette manière, et portent atteinte par là-même à l'utilité et à la légitimité de nos constitutions. » L'exemple Sénégalais donne ainsi à voir la fréquence des révisions unilatérales de la Constitution par le gouvernement, destinées à adapter les cadres juridiques aux conjonctures électorales et politiques du pays.

2.2 Une légalité constitutionnelle affirmée mais une légitimité constitutionnelle à renforcer

André Mbata Mangu est plus généralement revenu sur la compréhension et le respect des principes constitutionnels par la population. Si les processus constitutionnels de certains pays, notamment l'Afrique du Sud, ont été des dynamiques plus ouvertes et inclusives que dans la plupart des autres pays africains, ceux-ci suscitent-ils aujourd'hui auprès des populations, une « confiance », une « identification », un « respect » et un « attachement » suffisant ? Ce questionnement rejoint largement celui proposé par Assane Mbaye qui écrit, dans sa contribution : « L'interrogation est difficile, presque tabou. En effet, si la Constitution n'est pas respectée, et si le constitutionalisme ne rayonne pas, n'est-ce pas en partie en raison des valeurs qu'ils véhiculent et qui les fondent ? ». La légitimité attribuée à une entité ou une norme, repose sur les croyances, les perceptions et les attentes de ses sujets. Autant d'analyses aboutissant à relativiser l'affirmation d'une adhésion pratique unanime des populations aux normes constitutionnelles dans la région. Un exemple tel que le Zimbabwe, repris par le professeur André Mbata Mangu, illustre bien ce danger d'une déconnexion entre une Constitution et le peuple qui la porte. Le passage d'une Constitution « coloniale » imposée par l'empire Britannique, à une Constitution endogène ne résout pas, à lui seul l'équation de sa légitimité. La polarisation de la vie politique et de la pratique du pouvoir autour du Parti-État constitue également un vecteur fort de déconnexion entre la constitution et les populations.

2.3 Un ancrage sociologique et une pratique constitutionnelle à conforter

Les participants ont analysé plus précisément les causes ainsi que les processus à l'origine du décalage entre la force symbolique reconnue aux Constitutions et la pratique. Ce faisant, ils ont identifiés des pistes susceptibles de renforcer l'adhésion des populations à la norme constitutionnelle :

Les Constitutions sont des objets historiques et politiques

Les interventions d'Assane Mbaye et d'autres participants non-originaux de la sous-région d'Afrique australe, ont constitué une première mise en perspective de cette puissante adhésion à la norme constitutionnelle au sein de l'imaginaire politique dans la sous région. Maurice Engueleguele a ainsi insisté sur la dimension hautement politique d'une Constitution, généralement révélatrice de l'état des rapports de force et du contexte politique d'un pays au moment de son élaboration : « Pourquoi n'arrivons-nous pas à envisager la constitution, non pas seulement comme un outil juridique mais aussi comme un instrument politique ? » s'interroge-t-il ? Selon lui, chaque Constitution apparaît avant tout comme le résultat d'un compromis politique entre les forces en présence à une période donnée. Une Constitution, explique-t-il, peut être inclusive dans son processus d'élaboration cela ne suffit pas à en faire un objet intangible. Et si les procédures de révision ne sont pas, elles aussi inclusives, la Constitution perd alors de sa légitimité. C'est également ce que nous a rappelé le professeur André Mbata Mangu lorsqu'il a évoqué la Constitution Sud-africaine de 1993 comme le résultat d'un compromis subtil entre le gouvernement de l'Apartheid et les mouvements de libération. Un appel à la vigilance a donc été fait, par plusieurs des participants, face au risque de « fétichisme constitutionnel » dénoncé par Maurice Engueleguele. C'est cette vigilance qu'a notamment adopté le professeur Dominique Darbon dans ses commentaires. Ce dernier a avant tout insisté sur l'existence d'une forme « d'histoire sacrée » (holy story) à l'origine même des processus constitutionnels, et sur l'impossibilité de tenir l'objet « Constitution »

uniquement dans le champ légal-rationnel. Il a ainsi rappelé l'origine du constitutionnalisme, en Europe au soir du XVIIIème siècle, comme une forme d'idéologie, visant à contester la Monarchie de Droit Divin, et plus globalement le pouvoir absolu. Le constitutionnalisme ne peut donc être compris hors de ses origines historique et socioculturelle.

Comprendre ainsi les processus constitutionnels permet en effet de les aborder de manière dynamique. Cela conduit également à considérer les Constitutions à partir des sociétés qu'elles sont censées incarner, et de se pencher de plus près sur les contextes, les mythes fondateurs et rassembleurs, et les évolutions propres à chacune de celles-ci.

La normativité constitutionnelle à vocation à refléter le pluralisme social et donc à prendre en compte la diversité des sources de légitimité

Au cœur de la problématique de la légitimité constitutionnelle se trouve donc aussi sa capacité à refléter la diversité des sources de légitimité qui coexistent au sein de chaque société (et sur lesquelles les débats se sont concentrés au cours de la première session : légitimité de la norme religieuse, légitimité de l'autorité traditionnelle, légitimité historique des mouvements de libération nationale et de leurs héros, etc.). Car, comme l'a rappelé Assane Mbaye, la proclamation des valeurs d'une nation constitue l'un des points de rencontre entre la constitution et l'exigence de légitimité. « Les Constitutions des États doivent être le reflet de la diversité sociale ». Or, la référence aux autres sources de légitimité du pouvoir dans le cadre des Constitutions, suffit-elle, en soi, à ce que ces Constitutions reflètent effectivement l'imaginaire collectif issu du pluralisme social ?

Cette question de l'insertion au sein des Constitutions de la région, de « références » formelles d'une diversité de sources de légitimité, chacune étant portées par des autorités et des systèmes normatifs, a été soulevée par plusieurs participants. André Mbata Mangu est ainsi revenu sur le rôle constitutionnel joué par la chefferie traditionnelle au Lesotho, ou encore la présence de ces chefs dans les Assemblées officielles du Zimbabwe. Il a également signalé l'influence forte des mouvements de libération nationale dans les Constitutions nationales, particulièrement visible dans les Constitutions du Zimbabwe et de

la Namibie. Plus globalement, se référant au cas des autorités traditionnelles, Assane Mbaye a posé la question suivante : la reconnaissance formelle d'autorités, de normes ou mêmes de valeurs relevant de sources de légitimité du pouvoir autres que celle constitutionnelle, constitue-t-elle la source de légitimité de ces dernières ou la simple formalisation d'une légitimité ancrée dans des croyances traditionnelles, religieuses, etc.

Pour autant, cette intégration « officielle », cette « légalisation » ou cette « formalisation » permet-elle aux Constitutions d'être acceptée comme la référence normative première pour les populations ? L'ensemble des acteurs du pays considèrent-ils la Constitution et plus largement la normativité étatique comme la règle partagée régissant leurs comportements ? Comme le cadre social et culturel au sein duquel ils pensent et agissent ? (Eberhard 1997). Le Chef Lerotholi nous a de ce point de vue rappelé : « Nous ne sommes pas devenus des êtres nouveaux avec l'avènement de ces nouvelles constitutions. Nous nous considérons encore comme des peuples « traditionnels », guidés par un certain nombre de pratiques culturelles. Un fossé se creuse entre ce que la Constitution nous propose et ce que les populations considèrent comme leurs priorités. ». Ces priorités peuvent procéder d'une appréciation des valeurs très différente de celles qui sont affirmées par la Constitution. Ainsi certains chefs traditionnels sud-Africains se disent très mal à l'aise avec les dispositions constitutionnelles concernant, par exemple, l'interdiction de la peine de mort ou celle des droits des homosexuels.

« La loi peut-être considérée comme la légitimité formelle mais tout ce qui résulte de la légitimité n'est pas systématiquement inclus dans la légalité » rappelle André Mbata Mangu. La tendance est en effet, face au pluralisme juridique de fait, de reconnaître l'existence d'autres ordres juridiques (traditionnels, religieux etc.) mais seulement ceux reconnus par l'État analyse le Professeur Camille Kuyu. En outre, cette formalisation, ou légalisation de la légitimité, ne prend que très rarement en compte les valeurs sous jacentes incarnées dans ces autres sources de légitimité ainsi que les autres pôles d'élaboration de la norme (l'État n'étant dans les faits pas la seule source de pouvoir normatif). Bref, au lieu d'incarner le dynamisme des sociétés, il peut parfois figer sa structuration et ses régulations. L'hybridation des valeurs normatives

sous jacentes renforce la nature vivante de l'institutionnalisation, là où le pluralisme juridique restrictif à tendance à figer voir à folkloriser ces dernières. C'est sur cet enjeu que revient le professeur Dominique Darbon lorsqu'il analyse les degrés d'articulation véritables des pratiques locales aux normes constitutionnelles : « Que se passe-t-il si une majorité de la population s'en réfère en premier lieu à la tradition et que la Constitution devient un élément de régulation périphérique ? La loi coutumière devrait-elle être alors incluse dans la Constitution ? Est-ce que l'on doit changer la Constitution ou changer la loi coutumière ? » C'est également la question que soulève Ross Herbert lorsqu'il questionne ce que pourrait être une « bonne » Constitution. « Qu'est ce qu'une Constitution élaborée avec justesse ? C'est une Constitution capable de comprendre la façon dont la population se comporte ».

Les présentations et les discussions de cette session ont permis de mettre en exergue trois défis généraux relatifs à la légitimité des processus constitutionnels d'une part et des constitutions de l'autre : Comment les Constitutions peuvent-elles aller plus loin dans l'articulation entre un socle de valeurs collectives et internationalement reconnues et la spécificité des modes de régulation propres à chaque société ? ; Comment en outre permettre de prendre en compte l'évolution des modes de régulations propres à chaque société ? ; Comment assurer que la légitimité et la mise en œuvre effective des normes constitutionnelles ne soient pas remises en cause par les pratiques constitutionnelles mêmes ?

Plus spécifiquement, les débats ont ainsi marqué le fort attachement des acteurs de la sous région à l'objet « Constitution » à la fois comme source et comme vecteur de légitimité. Dans la plupart des pays de la sous-région, les processus constitutionnels résultent historiquement de processus participatifs et inclusifs mus par une dynamique de réconciliation nationale. En résulte, leurs caractères innovant et éminemment politique. Ils ont donné naissance à des textes constitutionnels internationalement reconnus pour essayer de prendre en compte le pluralisme social des sociétés en questions. Cependant, les débats ont permis de mettre en exergue le décalage entre cette référence

constitutionnelle et la pratique quotidienne des populations. Ces dernières dans leur majorité, ne trouvent pas, à l'heure actuelle, dans la constitution et la normativité légale rationnelle qui en découle (droit public, etc) la source de régulation structurant leurs pratiques quotidiennes. La tradition et/ou à la religion demeurent mobilisées comme substitut, ou parfois en concurrence, de la norme légale-rationnelle.

À ce niveau, les discussions autour du pluralisme juridique ont permis d'ouvrir de nouvelles perspectives. Si la légitimité du pouvoir ne peut se fonder sur la référence à une seule source de légitimité (la légitimité internationale, légale rationnelle, etc.) elle ne peut davantage se confondre avec une simple superposition des différentes sources de légitimité du pouvoir. La question de la légitimité du pouvoir ne peut en effet être résolue par un effet mosaïque, fut-il cette boîte constitutionnelle évoquée par M. De Brito. Elle requiert métissage et hybridation, c'est à dire l'émergence d'une normativité nouvelle qui dépasse la simple addition (en l'occurrence la simple référence) des différentes sources de légitimité. La gouvernance légitime requiert en effet une quête créatrice qui doit être ancrée dans l'analyse des pratiques de confrontation, d'hybridation, etc. entre les différentes sources de légitimité. Comme le rappelait déjà Dominique Darbon dans la synthèse de la première session, « la gouvernance ne concerne pas seulement la domination d'un ordre (normatif) sur les autres ou la coexistence de ces différents ordres ; c'est aussi la discussion et le suivi l'organisation des impacts de leurs hybridations ». C'est dans cette perspective que fut abordée la troisième session sur le défi de la gestion foncière, comme espace d'analyse de ces pratiques.

Constitution et légitimité du pouvoir en Afrique Australe

Professeur André Mbata Betukumesu Mangu

*Département de droit public, constitutionnel et international -
Université d'Afrique du Sud (UNISA)*

(Traduit de l'anglais)

1. Contexte

Depuis les années 1980 et la faillite des programmes d'ajustement structurel (PAS) préconisés par les institutions de Bretton Woods, le terme « gouvernance » est devenu une sorte d'attrape-tout, un vocable à la mode qui émaille le discours politique, social, économique et scientifique.

Ayant été adopté par les institutions financières internationales (IFI) telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), mais aussi par les pays développés contribuant majoritairement au financement de ces dernières, le concept de gouvernance s'est tout naturellement trouvé propulsé au cœur des politiques et stratégies de développement. Se substituant aux programmes d'ajustement structurel, il est devenu un nouvel élément de conditionnalité de l'aide au développement, ainsi qu'un critère à l'aune duquel sont jugés les mérites de tel ou tel gouvernement.

Jointe au mouvement de mondialisation économique, la popularisation du terme « gouvernance » a entraîné son importation et son acclimatation en Afrique. Pour autant, on ne saurait affirmer que l'Afrique traditionnelle était, auparavant, absolument étrangère à ce concept.

L'Acte constitutif de l'Union africaine (UA) dispose en effet que les buts de cette dernière consistent, entre autres, à « promouvoir les principes et institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance¹ ». Figurent également au nombre des principes de l'organisation le « respect des principes démocratiques, des droits de l'Homme, de l'État de droit et de la bonne gouvernance² ».

Lancé en 2002, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) s'assigne comme objectifs principaux d'éradiquer la pauvreté et de stimuler le développement socio-économique, notamment par la voie de la démocratie et de la bonne gouvernance³. Ultérieurement adoptée par les États participant au NEPAD, la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises⁴ prévoit l'instauration d'un Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP) appelé à devenir le véritable pivot du NEPAD⁵.

Cette Déclaration constitue l'instrument juridique principal sur lequel repose le MAEP qui, s'il est conduit avec sérieux, devrait grandement contribuer au renforcement des moyens et de la légitimité des États africains.

À l'effet de soutenir la démocratie et les processus démocratique, les dirigeants africains se sont engagés à :

- veiller à ce que leurs Constitutions nationales respectives reflètent les idéaux démocratiques et assurent une gouvernance manifestement responsable ;
- encourager la représentation politique, permettant ainsi à tous les citoyens de participer au processus politique dans un environnement politique libre et juste ;
- appliquer rigoureusement la position de l'Union africaine sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement et d'autres décisions de l'Organisation continentale visant à promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance, la paix et la sécurité ;

(1) Acte constitutif de l'Union africaine, Art. 3 (g) [document adopté à Lomé, Togo, en juillet 2000 et entré en vigueur en mai 2001].

(2) Acte constitutif de l'Union africaine, Art. 4 (m).

(3) André Mbata Betukumesu Mangu, « The Changing Human Rights Landscape in Africa: organisation of African Unity, African Union, New Partnership for Africa's Development and the African Court », *Netherlands Quarterly of Human Rights* Vol 23, n°3, p.389.

(4) Ci-après désignée sous son acronyme anglais DDPECG (*Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance*).

(5) André Mbata Mangu, *op. cit.*, pp.388-389.

• renforcer et, si nécessaire, mettre en place une administration électorale appropriée et des organes de surveillance dans nos pays respectifs, et fournir les ressources et les moyens nécessaires pour l'organisation d'élections libres, justes et crédibles⁶.

Cette déclaration du NEPAD sur la gouvernance, adoptée à Durban, Afrique du Sud, lors du premier sommet de l'UA, définit les institutions et procédures applicables à l'évaluation par les pairs sur la base de codes et de standards mutuellement acceptés en matière de gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises⁷.

Sur les vingt-sept pays qui ont rejoint le MAEP entre 2003 et septembre 2007, pas moins de sept se trouvent en Afrique australe, à savoir l'Angola, le Lesotho, le Malawi, l'Ile Maurice, le Mozambique, l'Afrique du Sud et la Zambie. L'Algérie et l'Afrique du Sud ont été les deux derniers pays à avoir fait l'objet d'une évaluation, rendue publique lors du 7e sommet des chefs d'État et de Gouvernement des pays participant au MAEP (dit Forum MAEP) qui s'est tenu le 1er juillet 2007 dans la capitale guinéenne, Accra. Inaugurant le processus d'évaluation dans leurs sous-régions respectives, l'Afrique du Nord et l'Afrique australe, ces deux pays ont rejoint les trois précédemment évalués que sont le Ghana, le Rwanda et le Kenya. Cette « appropriation » de la bonne gouvernance au niveau régional, sous-régional et national démontre suffisamment que, tout comme la démocratie son corollaire, la bonne gouvernance n'est ni étrangère ni inapplicable à l'Afrique.

Les questions de gouvernance et de légitimité du pouvoir attirent de plus l'attention des responsables publics, des organisations de la société civile, des agences de développement, des leaders politiques et des chercheurs en sciences sociales. Des instituts et centres de recherche ont été spécialement créés à dessein d'étudier et d'encourager la bonne gouvernance. Premier groupement de sciences sociales du continent par le nombre des chercheurs associés, Le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA) a suscité dès 1992 la création d'un Institut sur la gouvernance démocratique

Plusieurs rencontres nationales et internationales ont par ailleurs été consacrées aux questions de la gouvernance et du pouvoir. Le présent colloque de Polokwane en est un bon exemple. Organisé

(6) DDPECG, § 13.

(7) André Mbata Mangu, *op. cit.*, p.391.

à l'initiative de l'Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance (IRG), de l'Alliance pour la Refondation de la Gouvernance en Afrique (ARGA), de l'Université d'Afrique du Sud (UNISA), de l'Université du Limpopo (UNILIMPO), du ministère français des Affaires étrangères et européennes, de l'Institut Français d'Afrique du Sud, du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), de l'institut sud-africain des Affaires Internationales (SAIIA), de l'association Modus-Operandi et de la Fondation Charles Léopold Mayer, il a permis que se poursuivent ici, en Afrique australe, des débats et échanges qui, débutés à Addis-Abeba et prolongés à Bamako, ont pour objet la diffusion des pratiques de bonne gouvernance sur le continent africain en général, et en Afrique australe en particulier.

Ce cadre étant rappelé, la présente contribution se propose d'engager une réflexion sur les notions de gouvernance et de légitimité du pouvoir, à la lumière des Constitutions qu'ont adoptées les États représentés lors de colloque⁸. Elle s'attachera en particulier à déterminer dans quelle mesure ces textes constitutionnels parviennent à matérialiser, voire à réconcilier, ces deux fondements de la légitimité politique que sont, en Afrique australe, les traditions culturelles et religieuses d'une part, et l'héritage des guerres de libération nationale d'autre part. Enfin, elle ne saurait faire l'économie d'une réflexion sur la façon dont les Constitutions elles-mêmes peuvent contribuer à la bonne gouvernance ainsi qu'au renforcement de la légitimité du pouvoir dans les pays considérés.

Ce faisant, la présente contribution abordera plusieurs questions en rapport direct avec le thème de ce colloque. Elle abordera tout d'abord les notions de gouvernance et de légitimité du pouvoir, la signification de chacune d'elles, les formes que l'une et l'autre peuvent revêtir, ainsi que les rapports qui les unissent. Devra également être analysée la notion d'autorité, d'autorité politique en particulier, sa signification et son importance, tout comme seront abordées la légitimité du pouvoir et les fondements de cette légitimité (la religion, la tradition, l'héritage

(8) On peut regretter que ne participe au présent colloque aucun représentant de ces autres pays d'Afrique australe que sont l'Angola, le Botswana, le Malawi, le Swaziland et la Zambie. Le Botswana est souvent cité comme l'un des meilleurs exemples de démocratie et de bonne gouvernance en Afrique, bien qu'étant encore confronté à certains problèmes de gouvernance. On pourrait, peu ou prou, dire de même de l'Angola, du Malawi et de la Zambie. Les problèmes de gouvernance sont, en revanche, autrement plus épineux au Swaziland, pays qui éprouve les plus grande difficultés à passer d'une monarchie autoritaire à une monarchie constitutionnelle et démocratique.

des luttes de libération) dans le contexte particulier de l'Afrique australe. Réserveant des développements spécifiques à cette Constitution sud-africaine que l'on présente souvent comme l'une des plus avancées du monde, notre contribution s'intéressera ensuite aux textes constitutionnels dont se sont dotés les pays d'Afrique australe, à leurs principales dispositions, à leur efficacité ou leur facilité de mise en œuvre, à la légitimité de ces Constitutions, et enfin à la façon dont les relations entre ces Constitutions et d'autres sources de légitimité peuvent avoir un impact sur la gouvernance des pays d'Afrique australe. Comme la Constitution proclame la loi foncière suprême de la sous-région, cette contribution finira sur une brève conclusion qui mettra en avant l'importance de la légitimité constitutionnelle comme une nouvelle et suprême source de légitimité de l'autorité politique nécessaire à l'approfondissement de la gouvernance en Afrique australe.

2. Gouvernance et légitimité

Il s'en faut de beaucoup que gouvernance et légitimité soient synonymes, et il se trouve maintes circonstances où la gouvernance existe en dehors de tout pouvoir légitime. Ces deux notions entretiennent toutefois des rapports étroits, notamment dans la mesure où une saine gouvernance est presque nécessairement démocratique et où, en retour, une gouvernance démocratique suppose un pouvoir légitime. Nulle politique, nul programme de « bonne gouvernance » ne peut réussir sur le long terme s'il émane d'un gouvernement dont la légitimité est prise en défaut.

2.1 Gouvernance et formes de gouvernance

Selon Goran Hyden⁹, le lexique de la gouvernance trouve son origine immédiate dans l'emploi qu'en ont fait la Banque mondiale et le FMI au service de leurs propres objectifs. La gouvernance n'était alors pas autre chose qu'un de ces critères dits de « conditionnalité », imposés par les bailleurs de fonds aux pays sous-développés. Dans un rapport de 1989 consacré aux perspectives de développement de l'Afrique

(9) Goran Hyden, « Governance and the Reconstruction of Political Order », in Richard Joseph (dir.), *State, Conflict, and Democracy in Africa*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1999, p.184.

sub-saharienne, la Banque mondiale définit la gouvernance comme « l'exercice du pouvoir en vue de régler les affaires de la nation¹⁰ ». La gouvernance était ainsi comprise selon une acception étroite se rapportant uniquement à la gestion, et en particulier à la gestion économique et financière.

Au moment où il a été forgé, le terme n'impliquait même pas nécessairement que la gouvernance fût « bonne ». Il a fallu attendre 1992 pour qu'au cours d'une conférence consacrée à l'économie du développement, Edgardo Boeninger avance que l'expression de gouvernance devait être entendue comme synonyme de l'idée de « bon gouvernement¹¹ ». Mais, même ainsi, la définition demeurait étroite. Ce n'est que plus tard que l'acception du terme, dépassant son caractère « économiste », managérial et technique originel, est devenue plus englobante, ainsi qu'en a pris acte la déclaration dite de Paris, adoptée en mars 2005¹². Or on constate que, dès avant cette déclaration, la DDPECG adoptée par les dirigeants africains dans le cadre du NEPAD, non seulement insistait sur l'idée de bonne gouvernance politique, économique, sociale et entrepreneuriale, mais encore soulignait le lien entre gouvernance et l'impératif démocratique. Elle établissait par conséquent dès cette époque un lien indissoluble entre bonne gouvernance et légitimité du pouvoir.

En effet, il n'est pas de bonne gouvernance qui se conçoive sans transparence, sans équité, sans justice, sans défense et promotion des droits fondamentaux – civils, politiques, économiques, sociaux et culturels – , sans une instauration de l'état de droit, sans décentralisation, sans de saines politiques économiques, sans la participation du plus grand nombre aux affaires de la nation, sans des élections ouvertes, libres et régulières, et enfin sans la paix. Aux yeux des dirigeants africains, par conséquent, la bonne gouvernance doit être la fois politique, économique, sociale, et s'appliquer aussi aux entreprises. Elle requiert, en outre, un pouvoir démocratique ou, à tout le moins, légitime.

(10) *Ibid.*

(11) Edgardo Boeninger, « Governance and Development: Issues of Governance », Actes de la conférence annuelle sur le développement économique, Washington, Banque mondiale, 1992, pp.24-38.

(12) Cette déclaration contient une définition intégrée et englobante de la gouvernance, c'est-à-dire tenant compte des aspects tout ensemble politique, économique, social et culturel de celle-ci.

2.2 Légitimité du pouvoir et formes de légitimité

La notion de légitimité semble n'admettre aucune définition parfaitement consensuelle. Pierre Englebert considère, par exemple, qu'« un État peut être dit légitime lorsque ses structures ont évolué de façon endogène à l'intérieur de la société et que ses institutions se caractérisent par un certain degré de continuité historique¹³ ». D'où il suit que, pour Englebert, les nouveaux États africains manquent nécessairement de légitimité dès lors qu'ils ne sont pas des créations autochtones issues d'une histoire locale¹⁴. Cela revient, en pratique, à déclarer illégitime tout État autre qu'européen ou nord-américain¹⁵. Partant, la conception qu'a Englebert de la légitimité est à la fois arbitraire et eurocentrique.

Kalevi Holsti établit, lui, une distinction entre légitimité horizontale et légitimité verticale. La légitimité verticale consiste en une mesure de la solidité de la relation « entre la société et les institutions politiques¹⁶ ». C'est là une dimension essentielle de la légitimité de l'État prise dans son ensemble¹⁷. La légitimité horizontale, quant à elle, se réfère à l'accord existant au sein d'une société donnée sur ce qui constitue la polis, c'est-à-dire la communauté à caractère politique qui sous-tend l'État. C'est elle qui établit un rapport entre la population et le territoire d'un État donné¹⁸.

A notre sens, la légitimité implique que la population accepte les institutions qui lui semblent le mieux refléter et promouvoir les valeurs de la société. La légitimité suppose que l'autorité est acceptée par ceux sur lesquels elle s'exerce. S'il n'est accepté ou si sa légitimité est contestée, un gouvernement recourt le plus souvent à l'autoritarisme, à l'intimidation ou à la manipulation, et cherche à exercer sa puissance plus qu'il ne s'efforce de faire autorité¹⁹. Il s'ensuit immanquablement

(13) Pierre Englebert, *State Legitimacy and Development in Africa*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2000, p. 4 et 173.

(14) *Ibid.*, p.4 et 74.

(15) *Ibid.*, p. 131 et 176.

(16) Jaakko Holsti Kalevi, *The State, War, and the State of War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p.97 ; Pierre Englebert, *op. cit.*, p. 7.

(17) Pierre Englebert, *op. cit.*, p.8.

(18) Jaakko Holsti Kalevi, *op. cit.*, p.97 ; Pierre Englebert, *op. cit.*, p.8.

(19) Earel Conteh-Morgan, « The Crisis of Legitimacy, Representation, and State Hegemony », in Paul Kaiser et Wafula Okumu (dir.), *Democratic Transitions in East Africa*, Ashgate, 2004, p.164.

une frustration, une colère, voire une propension à l'agression chez ceux qui, alors, se sentent tenus à l'écart de toute opportunité sociale²⁰.

Selon Earl Conteh-Morgan, un parti ou un gouvernement n'est légitime que s'il est admis qu'il est largement représentatif ou qu'il œuvre à la réalisation d'un ensemble d'objectifs communs supérieurs susceptibles de bénéficier à l'ensemble de la population²¹. L'opinion d'Englebert selon laquelle un gouvernement n'a pas besoin d'être juste, démocratique, ouvert, populaire ou responsable envers ses citoyens pour être légitime, mais seulement de posséder un caractère indigène²², est ainsi tout à fait contestable, dès lors qu'il existe, en réalité, une relation étroite entre la légitimité de l'État et la capacité de celui-ci à remplir sa fonction ou à assurer le développement du pays.

On peut, du reste, opérer une distinction entre, d'une part, la légitimité internationale ou étrangère des gouvernements africains et, d'autre part, leur légitimité nationale ou intérieure. La première résulte de l'adhésion de l'État concerné aux valeurs et aux intérêts qui sont ceux de la communauté internationale ou d'États étrangers, tandis que la seconde repose sur la reconnaissance du gouvernement par sa propre population. Durant les premières décennies d'indépendance, nombre de gouvernements africains se sont davantage souciés de leur légitimité internationale que de leur légitimité intérieure, pour cette simple raison que leur survie dépendait principalement de la première et subsidiairement de la seconde.

Le renforcement des capacités de l'État en Afrique nécessiterait pourtant que les gouvernements fussent d'abord préoccupés de leur légitimité intérieure et des intérêts nationaux, plutôt que l'inverse. Pour que leur autorité soit plus légitime, ces gouvernements devraient adopter comme principe premier de la gouvernance le slogan politique sud-africain *Batho pele* (le peuple d'abord).

(20) *Ibid.*, p.166.

(21) *Ibid.*, p.165.

(22) Pierre Englebert, *op. cit.*, p.4.

3. Autorité, autorité politique et autorité légitime en Afrique

S'il a beaucoup été écrit sur la notion d'autorité (leadership) en général²³, il n'existe que peu d'ouvrages qui s'intéressent spécifiquement à l'autorité en Afrique²⁴, et moins encore qui aient été écrits par des universitaires africains.

Probablement apeurés par la brutalité qui caractérise le pouvoir politique dans la plupart des pays africains, les chercheurs en sciences sociales du continent ont pudiquement évité d'engager un débat sur l'autorité telle qu'elle s'exerce en Afrique. À en croire Jean Blondel, l'une des raisons qui expliquent cette absence d'études consacrées au pouvoir politique réside dans la crainte que ce pouvoir a pu susciter voire continue de susciter chez des générations d'intellectuels, en Afrique mais aussi ailleurs²⁵. Pour le dire comme Hobbes, le pouvoir est un Léviathan, une bête féroce qu'il semble plus judicieux d'ama-douer ou de séduire que de vouloir disséquer²⁶.

Organisé avec le concours de plusieurs partenaires – notamment l'Université du Limpopo où j'ai débuté ma carrière universitaire sud-africaine comme chargé de cours, et l'Université d'Afrique du Sud à laquelle j'appartiens actuellement –, le colloque de Polokwane met sur le devant de la scène les questions de légitimité du pouvoir et d'autorité légitime, à travers un débat aussi fascinant que courageux sur la gouvernance, débat qu'en aucune manière les dirigeants d'Afrique australe n'ont encouragé.

À l'image d'autres concepts utilisés en sciences sociales, comme la démocratie ou le constitutionnalisme, l'autorité est un concept éminemment débattu et dont il existe plusieurs définitions possibles²⁷. Passant en revue la littérature consacrée à la notion d'autorité politique,

(23) Jean Blondel, *World Leaders*, Londres, Los Angeles, Sage, 1980 ; Michael Brecher, *Political Leadership in India*, New York, Washington, Londres, Praeger, 1969 ; Robert Elgie, *Political Leadership in Liberal Democracies*, MacMillan Press, 1995 ; Lewis Edinger, *Political Leadership in Industrialized Societies*, John Wiley & Sons, 1967 ; Seymour Sarason, *Political Leadership and Educational Failure*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1998.

(24) Victor Le Vine, *Political Leadership in Africa*, The Hoover Institution Studies, Stanford University, 1967 ; John Cartwright, *Political Leadership in Africa*, Croom Helm, 1993.

(25) Jean Blondel, *Comparative Government: An Introduction*, Prentice Hall & Harvester Wheatsheaf, 1995, p.301.

(26) Jean blondel, *Political Leadership*, London, Sage, 1987, p.3.

(27) Robert Elgie, *op. cit.*, p.2.

Robert Elgie en a recensé pas moins de huit principales définitions²⁸. Il se trouve même des auteurs comme James Burns, Glenn Paige ou Barbara Kellerman qui, bien que s'intéressant à la question de l'autorité politique, ont choisi, face à une telle profusion de définitions, de n'en choisir aucune²⁹. Centrale à la notion de politique et de gouvernement, l'autorité ne s'en dérobe pas moins à la définition³⁰.

Selon Blondel, l'autorité est aussi vieille que l'humanité elle-même. Elle est partout, elle est inévitable et là où se trouve un groupe, il y a toujours une forme d'autorité³¹.

Certains universitaires définissent l'autorité comme le résultat d'un processus d'interactions humaines par lequel certains individus exercent ou cherchent à exercer sur les autres une influence déterminante³², ou encore un processus par lequel un individu possède de façon durable un impact supérieur à celui des autres sur la nature et la conduite des activités du groupe³³.

De l'avis de Lewis Edinger, « [dispose de] l'autorité celui qui, dans une société, occupe une position telle qu'il puisse guider et structurer les modes comportementaux collectifs de tout ou partie des membres de cette société. Elle est toujours de nature relationnelle et interpersonnelle, et repose sur une asymétrie d'influence entre le leader qui est l'agent influent et les suiveurs qui sont l'objet des efforts accomplis par le premier en vue de modeler leurs comportements conformément à ses objectifs personnels³⁴ ».

Parmi toutes les formes d'autorité envisageables, l'autorité politique occupe une place particulière, singulièrement dans les États-nations, dans la mesure où elle y est infiniment plus visible et, au moins en apparence, plus importante³⁵. Les questions relatives à l'autorité, pour la plupart, concernent la définition qu'admet celle-ci ainsi que le place et le rôle qu'elle occupe dans la société³⁶.

(28) *Ibid.*, p.3.

(29) Jean Blondel, *Political Leadership*, p.4; Robert Elgie, *op. cit.*, p.2.

(30) Howard Elcock, *Political Leadership*, Edward Elgard, Cheltenham, 2001, p.3 ; John Cartwright, *op. cit.*, p.19.

(31) Jean Blondel, *op. cit.*, p.9.

(32) Robert Tucker, *Politics as Leadership*, Columbia, University of Missouri Press, 1981, p.11.

(33) Barbara Kellerman, « Leadership as a Political Act », in Barbara Kellerman (dir.), *Leadership: Multidisciplinary Perspectives*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, 1984, p.70.

(34) Lewis Edinger, *op. cit.*, p.15.

(35) Jean Blondel, *op. cit.*, p.9.

(36) Howard Elcock, *op. cit.*, pp.3-19 ; Jean Blondel, *op. cit.*, pp.1-9.

D'après Blondel, l'autorité politique est avant tout une manifestation de puissance, dans la mesure où elle implique que celui ou ceux qui sont au sommet puissent faire faire aux autres certaines choses (positives ou négatives) qu'autrement ils n'auraient pas faites ou pas nécessairement faites³⁷.

Chong-Doh Hah et Frederick Bartol définissent, eux, l'autorité politique comme « le fait pour une ou plusieurs personnes de mobiliser et de diriger, par des moyens essentiellement non coercitifs, d'autres personnes au sein d'une société donnée, en vue d'agir selon des voies prédéfinies et cohérentes dont l'objet est de provoquer (ou d'empêcher) un changement dans l'allocation autoritaire des choses de valeur au sein de cette société³⁸ ».

Blondel voit lui l'autorité (au niveau national) comme « le pouvoir que possède un individu (ou, dans certains cas, quelques individus agissant de concert) d'inciter les membres de la polis à entreprendre une action dans un sens déterminé³⁹ ». Il s'agit là d'une forme de pouvoir bien particulière puisque celui-ci est exercé par un seul individu sur un très grand nombre d'autres. Il est toutefois accepté pour toute une série de raisons qui vont de la reconnaissance « spontanée » jusqu'à l'exercice d'une pression ou d'une contrainte sur ceux qui sont gouvernés et, partant, incités à agir conformément à l'orientation décidée par le leader⁴⁰. Aussi l'autorité n'est-elle pas pour Blondel un pouvoir quelconque, mais bien un pouvoir s'exerçant sur une société entière et avec des conséquences tangibles sur le destin de l'humanité⁴¹.

John Cartwright soutient pour sa part que la meilleure définition de l'autorité est celle d'un gouvernement fondé sur la persuasion plutôt que sur la force⁴². L'essence même de l'autorité réside dans la capacité à convaincre les autres de se conformer volontairement à nos souhaits. Par où l'autorité suppose une adhésion volontaire de la part de ceux sur lesquels elle s'exerce.

C'est bien par cette adhésion volontaire et libre de toute contrainte que les partisans d'un leader donné peuvent atteindre les objectifs

(37) Jean Blondel, *op. cit.*, pp.4-5.

(38) Chong-Do Hah et Frederick Bartol, « Political Leadership as a Causative Phenomenon: Some Recent Analyses », in *World Politics*, vol. 36, n°1, 1983, pp.119-120.

(39) Jean Blondel, *World Leaders, op. cit.*, p.11-15; *Comparative Government, op. cit.*; p.290 ; *Political Leadership, op. cit.* p.5.

(40) Jean Blondel, *Comparative Government, op. cit.*, p.290.

(41) *Ibid.*

(42) John Cartwright, *op. cit.*, pp.285-297.

qu'ils ont en commun avec de dernier⁴³. Il s'agit donc, dans ce cas, d'une autorité légitime plutôt que d'une autorité tout court. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle Blondel établit une distinction entre les meneurs (leaders) et les dirigeants (rulers) ou simples titulaires d'une charge (office-bearer)⁴⁴. Dans de nombreux pays d'Afrique malheureusement, l'autorité reste, aujourd'hui comme hier et tout comme au temps de la colonisation, le produit d'un pouvoir exercé à l'encontre de la population, plutôt que le résultat d'une entreprise visant à emporter la conviction de celle-ci.

Ainsi existe-t-il plusieurs formes et plusieurs types d'autorité politique, qui dépendent de la portée de cette dernière, du style avec lequel elle est exercée, de la relation entre le leader et la population et enfin des résultats auxquels l'exercice de cette autorité a pu aboutir. C'est dire si l'autorité politique peut, selon les cas, être nationale ou internationale⁴⁵, régionale ou sous-régionale, bonne ou mauvaise, démocratique ou despotique, légitime ou illégitime, imposée de l'intérieur ou depuis l'étranger. Dans l'Afrique post-coloniale, l'autorité s'est le plus souvent révélée despotique, illégitime et fondée sur une conception erronée assimilant la légitimité à la reconnaissance par la communauté internationale ou les puissances étrangères. Il n'est pas non plus sans intérêt de constater combien certains leaders africains d'envergure nationale ont déployé d'efforts pour étendre leur autorité jusqu'à une dimension régionale ou sous-régionale.

Selon Lewis Edinger, « les leaders sont des individus qui exercent un contrôle sur le comportement des autres dans le but d'orienter ces derniers dans une direction voulue⁴⁶ ». Si l'autorité reste une abstraction, les leaders qui en sont les dépositaires sont, eux, des êtres de chair avec leur personnalité, leurs émotions, leur façon de penser, leurs prédispositions, leurs ambitions, leur façon de faire, leur caractère, leur forces et leurs faiblesses, toutes ces choses qui font que chaque leader est un cas unique⁴⁷.

(43) *Ibid.*

(44) Jean Blondel, *Comparative Government*, *op. cit.*, p.290.

(45) Jean Blondel, *Political Leadership*, *op. cit.*, p.9.

(46) Lewis Edinger, « A Preface to Studies in Political Leadership », in Gabriel Sheffer (dir.), *Innovative Leadership in International Politics*, Albany, State University of New York Press, 1993, p.6 ; Robert Elgie, *op. cit.*, pp.3-4 ; Barbara Kellerman, *op. cit.*, p.71.

(47) Robert Elgie, *op. cit.*, pp.9-12.

Par ailleurs, si l'on considère que l'autorité désigne ce pouvoir exorbitant et capable d'affecter le destin de l'humanité, dont les conditions d'existence gagneraient à être améliorées, alors il est souhaitable, voire impératif de se demander à quelle condition ce pouvoir peut apporter une vie meilleure au plus grand nombre dans nos sociétés. Comme l'observe Blondel, « l'autorité politique est l'un des plus sûrs moyens de faire que des hommes et des femmes soient conduits à œuvrer ensemble à l'amélioration de leur sort. L'autorité, par le simple fait qu'elle existe, semble à même de rassembler les citoyens autour d'un effort concerté, et cela sur la durée, selon une succession de progrès graduels en vue d'un but commun⁴⁸ ».

L'autorité politique peut ainsi se révéler un levier déterminant pour l'action collective et se traduire par un développement de la société dans son ensemble⁴⁹. En tant que telle, elle est essentielle au renforcement des capacités de l'État. Elle est également, comme nombre d'universitaires l'ont démontré, essentielle à l'instauration de la démocratie et, le cas échéant, à sa consolidation. Samuel Huntington ne dit d'ailleurs pas autre chose lorsqu'il affirme que « la démocratie se répandra à travers le monde dans l'exacte mesure du désir que les dirigeants du monde et de chaque pays auront de la voir se répandre⁵⁰ ».

Dans le même ordre d'idées, Christopher Clapham et John Wiseman soulignent que « la venue au pouvoir de nouveaux dirigeants est propice à la consolidation de la démocratie, dans la mesure où ces nouveaux dirigeants cherchent à se démarquer des méthodes jadis employées par les partis et leaders désormais discrédités, et pour cela organisent le jeu politique selon les règles d'une opposition non-violente et d'un consensus autour des principales institutions du pays⁵¹ ». Et Wiseman d'ajouter que dans ces circonstances, « certaines décisions déterminantes prises par les dirigeants à certains moments déterminants du processus peuvent avoir une influence décisive sur l'affaiblissement ou le renforcement à venir de la démocratie⁵² ».

(48) Jean Blondel, *Political Leadership*, op. cit., p.4.

(49) *Ibid.*

(50) Samuel Huntington, *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991, p.316.

(51) Christopher Clapham et John Wiseman, « Conclusion: assessing the prospects for the consolidation of democracy in Africa », in John Wiseman (dir.), *Democracy and Political Change in Sub-Saharan Africa*, Londres, New York, Routledge, 1995, p.166.

(52) John Wiseman, *The New Struggle for Democracy in Africa*, Avebury, 1996, p.165.

Examinant le cas de la démocratie en Inde, Sankaran Krishna souligne le fait que « l'engagement en faveur d'une politique authentiquement libérale et démocratique dont ont fait preuve les premières générations de dirigeants indiens, notamment le Premier ministre Jawaharlal Nehru [...], doit être regardé comme le principal [facteur] expliquant que la démocratie soit apparue et se soit maintenue en Inde⁵³ ».

Il est rejoint sur ce point par James Manor, d'après lequel « Nehru [...] aurait parfaitement pu procéder à une formidable concentration du pouvoir entre ses mains, au détriment du parti et des autres institutions. Il aurait pu user de slogans et de programmes démagogiques comme d'un substitut à ces mêmes institutions. Bien des dirigeants en Afrique et en Asie ont fait ce choix, qu'eux-mêmes et leur pays ont ensuite payé au prix fort. Nehru, lui, s'en est abstenu, permettant ainsi au régime démocratique et libéral d'acquérir une envergure qui lui a permis de se maintenir tout au long des années 1970 et 1980⁵⁴ ».

John Wiseman ajoute : « Les qualités personnelles des dirigeants ont une incidence décisive en politique, et il en va à cet égard de la démocratisation comme de tout autre développement politique... Les enseignements que l'on peut tirer des quelques exemples où la démocratie a survécu sur une longue période de temps suggèrent que l'autorité politique personnelle des dirigeants y était pour beaucoup. À l'heure où la démocratie déclinait partout en Afrique, le rôle qu'ont joué des hommes comme Seretse Khama (Botswana), Dawda Jawara (Gambie) et Sir Woogsagun Rangoolam (Ile Maurice) pour maintenir un système démocratique dans leurs pays respectifs fut rien moins que crucial⁵⁵ ».

Ainsi, l'autorité politique personnelle compte-t-elle pour beaucoup⁵⁶. Dans le cas de la Tanzanie de Julius Nyerere ou du Ghana de Kwane Nkrumah, John Cartwright a bien montré combien l'influence des dirigeants politiques sur les destinées de l'État pouvait être considérable⁵⁷. C'est également ce que suggère une étude collective réalisée

(53) Sankaran Krishna, « Constitutionalism, Democracy, and Political Culture in India », in Daniel Franklin et Michael Baun (dir.), *Political Culture and Constitutionalism. A Comparative Approach*, Armonk, New York, Londres, Sharpe, 1994, p.166.

(54) *Ibid.*, pp.170-171.

(55) John Wiseman, *op. cit.*, p.186.

(56) Jean Blondel, *Political Leadership, op. cit.*, p.80-81; *Comparative Government, op. cit.*, pp.300-301.

(57) John Cartwright, *op. cit.*, pp.1-2 et 6.

sous la direction de Roger Southfall et intitulée « L'alternance et le rôle des anciens présidents dans la politique africaine⁵⁸ ».

D'où l'importance qu'il y a à considérer cette question de l'autorité politique et à déterminer dans quelle mesure et à quelles conditions cette autorité peut être bénéfique et contribuer à améliorer les conditions de vie de la population. Il faut aussi s'interroger sur la façon de faire émerger une autorité légitime, ainsi que sur ce qu'il conviendrait de faire, lorsqu'un pouvoir prend fin, pour que les dirigeants et les peuples qu'ils ont gouvernés connaissent un destin paisible. Cette question des qualités personnelles des dirigeants ne saurait toutefois se concevoir indépendamment de leur légitimité et des sources auxquelles cette dernière puise.

Or, comme il a été évoqué plus haut, les luttes de libération nationale ainsi que les codes traditionnels et religieux sont les deux principales sources de légitimité en Afrique australe, ce qui n'a d'ailleurs rien d'étonnant au vu des guerres d'indépendance qu'ont connues des pays comme le Mozambique, la Namibie, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe, et au vu de la place éminente qu'occupent les phénomènes religieux et traditionnels dans la région en général, et dans des pays comme le Lesotho ou le Swaziland en particulier. À l'exception du Swaziland, tous les pays d'Afrique australe ont par ailleurs adopté une Constitution comme devant servir de fondement à la légitimité du pouvoir. Il est dès lors intéressant d'examiner comment les Constitutions de ces différents pays ont pu être influencées par ces deux sources de légitimité que sont la tradition et la religion, mais aussi, en sens inverse, quelle place ces Constitutions ont réservée à celles-ci.

(58) Roger Southfall et Henning Melber (dir.), *Legacies of Power. Leadership and Former Presidents in African Politics*, Nordiska Afrikainstitutet & HSRC, 2006.

4. Constitutions, légitimité du pouvoir et sources de légitimité en Afrique australe

4.1 Les principales dispositions communes aux Constitutions des pays d'Afrique australe

Bien qu'issues de contextes historique, politique, économique et social fort différents, les Constitutions des pays d'Afrique australe présentent un certain nombre d'éléments communs.

Elles sont tout d'abord l'expression du développement du constitutionnalisme dans des pays où les premières Constitutions n'avaient été rédigées que fort peu de temps avant l'accession à l'indépendance. Les Constitutions actuelles de ces pays sont on ne peut plus différentes de celles qui existaient au jour de l'indépendance. En effet, si l'on excepte les cas du Mozambique, de la Namibie, de l'Afrique et du Sud et du Zimbabwe dont les indépendances sont résultées d'une guerre de libération, toutes ces premières Constitutions avaient été imposées, soit par l'ancien pouvoir colonial (Grande-Bretagne ou Mozambique), soit par les Nations Unies (dans le cas de la Namibie). À l'inverse, les Constitutions actuelles se présentent comme authentiquement nationales. Toutes se fixent par ailleurs pour objectif d'établir un régime démocratique⁵⁹ fondé sur les principes de bonne gouvernance, de respect des droits individuels⁶⁰ et de promotion de la règle de droit⁶¹.

Toutes sont, par surcroît, des normes suprêmes ayant une valeur supérieure à l'ensemble des autres lois et règlements. Une loi qui serait contraire à la Constitution sera ainsi déclarée nulle, à tout le moins dans la mesure de la contrariété constatée⁶². Elles sont également des textes relativement verrouillés, dont la modification exige une majorité qua-

(59) Voir la section 1 de la Constitution du Lesotho disposant que ce pays est une royauté démocratique. Voir également les articles 1 (1) et 1 (2) de la Constitution de la République de Namibie et les articles 1 et 2 de la Constitution de la République du Mozambique.

(60) Voir le chapitre 3 de la Constitution de la République de Namibie, le chapitre 3 de la Constitution du Zimbabwe, le titre 3 de la Constitution de la République du Mozambique et le chapitre 2 de la Constitution du Botswana résultant de l'amendement constitutionnel n°18 de 1997.

(61) Voir l'article 3 de la Constitution de la République du Mozambique, ainsi que les articles 1 (1) et 1 (6) de la Constitution de la République de Namibie.

(62) Voir la section 2 de la Constitution du Lesotho, la section 3 de la Constitution du Zimbabwe, l'article 1 (2) de la Constitution de Namibie, la section 2 de la Constitution d'Afrique du Sud, les articles 2, 4 et 38 de la Constitution de la République du Mozambique et l'article 1(6) de la Constitution de la République de Namibie.

lifiée au Parlement (Assemblée et Sénat), voire même un referendum⁶³. Elles contiennent une déclaration des droits (Bill of Rights) dont la mise en œuvre est confiée à l'autorité judiciaire⁶⁴. Elles sont, enfin, des documents écrits qui, afin de faire respecter les dispositions qu'elles énoncent, ont eu le soin de créer un pouvoir judiciaire autonome.

Au final, ces Constitutions se sont affirmées comme une source nouvelle et importante de légitimité, parallèlement à la légitimité qui résulte de la participation à la guerre de libération nationale et à celle qui dérive des normes traditionnelles et religieuses.

4.2 La Constitution et les autres sources de légitimité du pouvoir en Afrique australe

Il ne fait aucun doute que les Constitutions des pays d'Afrique australe ont été grandement influencées, dans leur rédaction, par les guerres d'indépendance menées par les mouvements de libération nationale, mais aussi par la tradition et la religion.

Influence des luttes de libération nationale comme source de légitimité du pouvoir en Afrique australe

Contrairement à ce qui s'est passé au Lesotho, les populations de Namibie, du Mozambique, d'Afrique du Sud et du Zimbabwe ont entrepris de mener une guerre violente et longue pour se libérer du joug colonial ou de celui de l'apartheid. De ce point de vue, cependant, le cas de l'Afrique australe n'est pas isolé.

Des luttes pour l'indépendance ont en effet eu lieu dans bien d'autres pays d'Afrique où, comme en Angola, en Algérie, en Guinée-Bissau ou au Cap Vert, les dirigeants coloniaux refusaient ou repoussaient sans cesse l'indépendance.

En Afrique francophone, la France avait essayé, plutôt que de donner à ses colonies leur indépendance immédiate et entière, de maintenir celles-ci dans le cadre d'une « Communauté » lui assurant de

(63) Voir la section 85 de la Constitution du Lesotho, les articles 291 à 296 de la Constitution de la République du Mozambique, les articles 131 et 132 de la Constitution de la République de Namibie et la section 89 de la Constitution du Botswana telle qu'amendée en 1997.

(64) Voir le Titre 3 de la Constitution de la République du Mozambique, le Chapitre 2 de la Constitution d'Afrique du Sud et le Chapitre 6 de la Constitution du Botswana résultant de l'amendement constitutionnel n°18 de 1997.

conserver d'importantes prérogatives de souveraineté. Or, même dans ce cas, comme d'ailleurs dans celui du Congo belge, des luttes d'indépendance furent menées sous la conduite de leaders nationalistes.

La principale spécificité de l'Afrique australe réside en réalité dans l'extrême violence par laquelle se caractérisaient les régimes coloniaux ou d'apartheid, ainsi que dans la violence plus grande encore dont ont dû faire preuve les mouvements de libération pour faire accéder leurs pays respectifs à l'indépendance et pour accéder eux-mêmes au pouvoir. L'indépendance venue, ces mouvements se sont transformés en partis politiques dans le but de se conformer au légalisme et au pluralisme sur lesquels reposaient les systèmes politiques nouvellement créés. Les dirigeants tenaient alors leur légitimité du fait qu'ils avaient participé à la lutte de libération nationale et conduit leur peuple à l'indépendance.

Sans doute aucune Constitution plus que celle du Mozambique n'insiste sur l'importance de cette guerre de libération nationale. La référence à la lutte armée en vue de l'indépendance y est faite dès les premiers mots du texte⁶⁵.

Cette même Constitution dispose que la République du Mozambique rend hommage à la lutte héroïque et à la résistance séculaire du peuple mozambicain contre la domination étrangère⁶⁶. Elle reconnaît et salue les sacrifices faits par ceux qui ont donné leur vie pour la libération du pays, la défense de sa souveraineté et la démocratie. Elle prévoit que l'État assure une protection spéciale à ceux qui se sont trouvés handicapés par suite du conflit de libération, ainsi qu'aux orphelins et personnes à charge de ceux qui sont morts pour cette cause, renvoyant à une loi spéciale le soin de déterminer les critères d'éligibilité à cette protection⁶⁷. Bénéficient de cette même protection ceux qui se sont trouvés handicapés par suite du conflit armé auquel l'Accord Général de Paix de 1992 a mis fin, ainsi que les orphelins et personnes à charge des victimes de ce conflit. La même obligation de protection incombe également à l'État vis-à-vis de ceux dont le handicap résulte de l'accomplissement d'une mission de service public ou d'un acte humanitaire⁶⁸. Plus loin, la Constitution poursuit en prévoyant que la politique

(65) Préambule de la Constitution de la République du Mozambique.

(66) Constitution de la République du Mozambique, article 14.

(67) Constitution de la République du Mozambique, article 15.

(68) Constitution de la République du Mozambique, article 16.

africaine de la République du Mozambique devra se montrer solidaire des luttes des autres peuples et États africains pour l'unité, la liberté, la dignité et le droit au progrès économique et social. La République, est-il précisé, devra chercher à renforcer ses relations avec les pays cherchant à consolider leur indépendance et à recouvrer le contrôle et l'usage de leurs richesses naturelles au bénéfice de leurs populations respectives⁶⁹.

Plus loin encore, il est énoncé que la République du Mozambique est solidaire des luttes engagées par les peuples pour obtenir leur libération et la démocratie, et qu'elle apporte son soutien à ces derniers. Elle doit donner asile aux étrangers qui sont persécutés du fait de leur combat en faveur de l'indépendance, de la démocratie, de la paix ou des droits de l'Homme⁷⁰.

Il n'est pas jusqu'à la couleur rouge apparaissant sur le drapeau national dont la Constitution mozambicaine ne dispose qu'elle symbolise la résistance séculaire au colonialisme, la lutte armée de libération nationale et la défense de la souveraineté⁷¹. Toutes ces dispositions expriment bien la grande influence de la lutte pour l'indépendance comme source de légitimité pour le pouvoir au Mozambique. Cependant, dans l'État démocratique que revendique être le Mozambique⁷², le fondement premier de la légitimité n'est pas à rechercher dans la lutte de libération nationale, mais bien dans la Constitution elle-même qui dispose que la souveraineté réside dans le peuple⁷³. C'est à celui-ci qu'il incombe dès lors d'élire le président de la République⁷⁴ ainsi que les membres de l'Assemblée de la République⁷⁵.

La deuxième Constitution faisant une place éminente à la lutte de libération nationale est celle de la Namibie. Son préambule souligne, après les avoir énoncés, que les droits du peuple namibien ont été longtemps bafoués du fait du colonialisme, du racisme et de l'apartheid⁷⁶, puis salue la victoire remportée sur ces derniers par le peuple namibien⁷⁷.

(69) Constitution de la République du Mozambique, articles 19 (1) et 19 (2).

(70) Constitution de la République du Mozambique, articles 20 (1) et 20 (2).

(71) Constitution de la République du Mozambique, article 297.

(72) Constitution de la République du Mozambique, article 1.

(73) Constitution de la République du Mozambique, article 2.

(74) Constitution de la République du Mozambique, article 147.

(75) Constitution de la République du Mozambique, articles 168 et 169.

(76) Préambule de la Constitution de la République de Namibie, paragraphe 4.

(77) Préambule de la Constitution de la République de Namibie, paragraphe 5.

Cela étant rappelé, le préambule se clôt par l'affirmation selon laquelle le peuple namibien adopte la présente Constitution comme loi fondamentale de la République indépendante et souveraine⁷⁸. À la différence de la Constitution mozambicaine, toutefois, elle ne fait pas référence à la lutte de libération dans le corps de ses articles, ni ne prévoit de régime de protection particulier pour ceux qui ont consenti des sacrifices au cours de celle-ci.

Si parmi les pays d'Afrique australe, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe ont eux aussi connu des guerres d'indépendance, il ne s'en retrouve aucune mention dans la Constitution de chacun de ces pays. Dans le cas sud-africain, cela provient vraisemblablement du fait que la Constitution de 1993 (dite Constitution intérimaire) était le fruit d'un compromis politique entre les autorités du régime d'apartheid et les organisations de libération. Dans le cas zimbabwéen, la cause en est tout simplement que la première Constitution fut mise en œuvre par la Grande-Bretagne, alors encore puissance coloniale.

La Constitution de la Namibie a, comme celles d'autres pays d'Afrique australe, établi de nouvelles règles et s'est imposée comme une source nouvelle de légitimité du pouvoir. Le fait qu'elle prévoit l'organisation d'élections⁷⁹ ne signifie pas cependant que la lutte pour l'indépendance cesse d'être une source importante à laquelle le pouvoir puise sa légitimité. En témoigne le fait que l'Organisation du Peuple du Sud-Ouest-Africain (SWAPO) a été élue puis reconduite au pouvoir, tout comme l'ont été le Congrès National Africain (ANC), l'Union Nationale Africaine du Zimbabwe Front Patriotique au Zimbabwe (ZANU-PF) et le Front de Libération du Mozambique (FRELIMO) dans les trois États concernés. C'est en effet en reconnaissance de leur participation à la lutte pour l'indépendance que les peuples concernés ont accordé à chacun de ces partis une légitimité électorale.

Élus dès les premiers temps de l'indépendance pour succéder aux anciens dirigeants coloniaux, les chefs de ces organisations de libération en sont rapidement venus à considérer que le pouvoir, voire le

(78) Préambule de la Constitution de la République de Namibie, paragraphe 6.

(79) La Constitution de Namibie dispose que « le pouvoir réside dans le peuple » (Art 1-2), que le Président est élu pour cinq ans non renouvelable et au suffrage universel, direct et égalitaire (articles 28 et 29). Sont également élus les membres de l'Assemblée nationale (articles 45 à 49) et ceux du Conseil national (articles 68 à 70).

pouvoir à vie, leur revenait de droit puisqu'ils étaient ceux auxquels le peuple devait son indépendance et sa libération.

La lutte de libération demeure ainsi une source de légitimité importante en Namibie, tout comme au Mozambique et en Afrique du Sud. C'est d'ailleurs au nom de cette légitimité particulière que fut adopté le Premier Amendement à la Constitution namibienne⁸⁰, aux termes duquel le premier Président de la République était autorisé à accomplir trois mandats⁸¹, par dérogation à la règle constitutionnelle voulant le que Président ne puisse être réélu qu'une seule fois⁸². Cet amendement avait pour but de témoigner une reconnaissance particulière à Sam Nujoma, chef de la SWAPO et premier président de la Namibie.

Toutefois, la légitimité que les leaders nationalistes tirent de leur participation aux luttes de libération nationale, au moment de l'indépendance et bien après celle-ci, est par nature des plus provisoires et ne peut qu'être appelée à décliner.

Nous sommes en effet instruits par l'histoire que cette légitimité ne peut guère durer plus d'un quart de siècle. Pour ce qui concerne l'Afrique australe, ce déclin s'est déjà produit en Zambie et au Malawi où les pères de la nation et de l'indépendance qu'étaient Kenneth Kaunda et Hastings Banda sont tombés en disgrâce et ont perdu leur « légitimité historique » au point d'être chassés par les urnes par ceux-là mêmes dont ils avaient contribué à la libération.

L'illustration la plus récente de ce phénomène nous est donnée avec les élections parlementaires de mars 2008 au Zimbabwe, qui ont vu les combattants de la liberté et autres vétérans de la guerre d'indépendance se présentant sous les couleurs de la ZANU-PF être battus par les candidats d'opposition du MDC, et cela malgré les slogans répétés en boucle selon lesquels les premiers étaient les libérateurs du Zimbabwe et les seconds des marionnettes aux mains de l'ancienne tutelle coloniale et impérialiste. Le peuple du Zimbabwe s'est refusé à entériner cette prétention à la légitimité fondée exclusivement sur la participation passée de la ZANU-PF à la guerre de libération nationale.

Et il s'y refusera plus encore lorsque le président Mugabe, le père de l'indépendance en personne, aura perdu les élections présidentielles au profit de Morgan Tsvangirai, leader du MDC.

(80) Premier amendement à la Constitution namibienne du 24 décembre 1998.

(81) *Ibid.*, section 1.

(82) Constitution de la République de Namibie, article 29 (3).

Car en effet, il est raisonnable de penser que le président Mugabe s'apprête à perdre le second tour de l'élection présidentielle du 27 juin 2008, pour peu naturellement que le scrutin soit libre et régulier, c'est-à-dire exempt de violences, d'intimidations, de corruption et de bourrage des urnes. À cet égard, les résultats du premier tour de l'élection présidentielle en mars 2008 devraient résonner comme un avertissement aux oreilles des autres combattants de l'indépendance qui continuent à occuper le pouvoir au Mozambique (FRELIMO), en Namibie (SWAPO) et en Afrique du Sud (ANC), et qui seraient bien inspirés de trouver une autre source de légitimité que celle issue de la guerre d'indépendance, tant celle-ci s'est révélée précaire et fragile d'un bout à l'autre du continent africain.

Quelle qu'ait été leur contribution à la lutte et quel que soit le respect qui leur est dû par les peuples qu'ils ont aidés à secouer le joug du colonialisme et de l'apartheid, il ne fait aucun doute que leurs jours au pouvoir sont comptés. La question n'est pas de savoir s'ils seront chassés par les urnes mais quand ils le seront.

Ils ne pourront se maintenir qu'à la condition qu'ils respectent la Constitution et tiennent les promesses qu'ils ont faites que la vie serait meilleure pour tous une fois le régime d'apartheid abattu et l'indépendance apportée au peuple. La légitimité qui en résulterait pour leur pouvoir serait autrement plus forte.

On pourra certes objecter, non sans raison, que la liberté ou la démocratie n'ont jamais nourri personne et que, comme certains l'ont affirmé, « les gens qui meurent de faim n'ont que faire de la démocratie⁸³ ». Ce serait ignorer qu'à tout prendre, l'Afrique semble plutôt être l'illustration de cette maxime du Mahatma Gandhi selon laquelle « un estomac vide est rarement de bon conseil en politique⁸⁴ ». Plusieurs décennies après l'indépendance ou la fin de l'apartheid, la légitimité ne doit plus reposer sur une quelconque référence à la guerre de libération, mais bien plutôt sur la capacité qu'a le pouvoir d'assumer les devoirs qui lui incombent et d'organiser une saine gouvernance. En Afrique comme ailleurs, le peuple est souvent prompt à célébrer

(83) André Mbata Mangu, *The Road to Constitutionalism and Democracy in Post-colonial Africa: The Case of the Democratic Republic of Congo*, Thèse de doctorat de l'Université d'Afrique du Sud (UNISA), Pretoria, 2002, p.194.

(84) Cité dans Ane Amisshah, « Constitutionalism and Law in Africa », in Dov Ronen (dir.) *Democracy and Pluralism in Africa*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1986, p.41.

ses dirigeants, à chanter et à danser en leur honneur... Mais que ces dirigeants viennent à le trahir ou à choir, et alors il ne leur accordera pas une larme, tout disposé qu'il sera à faire bon accueil à tel nouveau « Moïse » lui promettant un voyage vers une « terre promise » où, non seulement il jouira de la liberté politique, mais aussi de tous les droits sociaux et économiques imaginables.

Influence de la tradition et de la religion comme sources de légitimité du pouvoir en Afrique australe

En Afrique australe comme ailleurs dans le monde, y compris d'ailleurs dans ces anciennes puissances coloniales que sont le Portugal ou la Grande-Bretagne, la tradition et la religion représentent elles aussi une source de légitimité pour le pouvoir, et cela à tous les niveaux d'administration : national, provincial et local. Il est fréquent que les gens accordent leur confiance et leur soutien à tel ou tel dirigeant parce qu'ils voient en lui un représentant de la tradition ou bien parce qu'ils estiment que son pouvoir est la volonté de Dieu.

Dans nombre de pays d'Afrique australe, tradition et religion sont officiellement reconnues comme fondements de l'autorité, et cela aussi bien au niveau national qu'aux niveaux inférieurs, provincial et local. La valeur juridique des lois coutumières y est également reconnue.

L'Afrique du Sud est à cet égard un bon exemple de pays où la tradition et la religion sont bien davantage reconnues comme fondements d'un pouvoir légitime que ne l'est la participation à la lutte de libération.

Une Chambre des chefs traditionnels y fut en effet établie comme une institution publique, tandis que le droit sud-africain reconnaît la notion d'autorité traditionnelle⁸⁵ et qu'il existe par ailleurs quantité de rois qui sont des salariés de l'État sud-africain. Ces dirigeants non élus continuent de jouir d'une légitimité officielle sous l'empire d'une Constitution souvent louée comme l'une des plus progressistes

(85) Voir la Loi-cadre de 2003 sur l'autorité et la gouvernance traditionnelles (*Traditional Leadership and Governance Framework Act*) et la Loi de 2004 sur les régimes fonciers communaux (*Communal Land Rights Act*) qui précisent les rôles et fonctions des chefs traditionnels et clarifient les relations entre ces derniers et les organes officiels de gouvernement en Afrique du Sud. Voir également la Constitution du Botswana dans sa rédaction résultant de l'amendement n°18 de 1997, laquelle prévoit, dans sa partie troisième, la création d'Assemblées des chefs traditionnels (sections 77 à 85).

et démocratiques du monde, administrant ainsi la preuve que le pouvoir peut, aujourd'hui encore, puiser sa légitimité dans la tradition et la religion. Qui plus est, la Constitution reconnaît cette autorité traditionnelle tout en proclamant par ailleurs que la souveraineté réside dans le peuple et que celui-ci l'exerce par la voie des élections. Il faut voir là, non une contradiction, mais bien plutôt la démonstration de la vitalité de la tradition et de la religion comme source de légitimité du pouvoir politique. Dans le rapport d'évaluation du MAEP consacré à l'Afrique du Sud, la mission d'évaluation du pays (MEP) a d'ailleurs entendu souligner que l'autorité traditionnelle n'est pas incompatible avec les structures modernes de gouvernance et qu'elle bénéficie d'une légitimité reconnue par la Constitution⁸⁶.

Le rôle de la tradition et de la religion comme source de légitimité du pouvoir est plus prononcé encore dans cette monarchie constitutionnelle qu'est le Lesotho, dans cette monarchie autoritaire qu'est le Swaziland, mais aussi dans la république démocratique qu'est le Botswana, ou encore dans un pays où, comme au Zimbabwe, les combattants de la liberté de la ZANU-PF n'ont pas mieux réussi que l'ancienne tutelle coloniale.

Promulguée le 2 avril 1993, la Constitution du Lesotho⁸⁷ dispose que le pays est un royaume démocratique et souverain⁸⁸ dont la Constitution est la norme suprême⁸⁹.

Monarque constitutionnel, le Roi y occupe les fonctions de chef de l'État⁹⁰. Le Roi ou, le cas échéant, le Régent⁹¹ est tenu de prêter un serment par lequel il s'engage à respecter la Constitution ainsi que l'ensemble des autres lois du Lesotho, sous peine d'être déposé par une résolution de l'Assemblée nationale ou du Sénat⁹². L'accession au trône du Lesotho est déterminée par les lois coutumières de ce pays. Le Roi ou, le cas échéant, le Régent est désigné par le Collège des chefs traditionnels⁹³. La Constitution prévoit en effet qu'il existe vingt-deux

(86) Rapport MAEP et Programme national d'action relatifs à l'Afrique du Sud, juillet 2007, p.150.

(87) Troisième amendement du 16 mars 1993 à la Constitution du Lesotho.

(88) Constitution du Lesotho, section 1 (1).

(89) Constitution du Lesotho, section 2.

(90) Constitution du Lesotho, section 44.

(91) Constitution du Lesotho, section 51, alinéa 1^{er}.

(92) Constitution du Lesotho, section 53.

(93) Constitution du Lesotho, section 45 et 46.

Chefs principaux⁹⁴ dont le Collège⁹⁵ dispose du pouvoir de désigner ou de démettre le Roi et, le cas échéant, le Régent⁹⁶. Ces vingt-deux Chefs principaux sont aussi et de droit membres du Sénat⁹⁷, tandis que l'un d'entre eux, désigné à cet effet par ses pairs, siège au sein d'un Conseil d'État chargé par la Constitution d'assister et de conseiller le Roi dans l'exercice de ses fonctions⁹⁸.

On notera à ce stade que même dans des pays qui ont connu une guerre de libération et où la tradition et la religion occupent une place importante – comme c'est le cas pour le Mozambique, la Namibie, l'Afrique du Sud ou le Zimbabwe – c'est bien la Constitution, loi fondamentale de la république, qui est la source première de légitimité du pouvoir. Elle prévaut par conséquent sur la légitimité issue de la participation à la lutte de libération ou de l'application des prescriptions religieuses ou traditionnelles⁹⁹.

Si l'on met de côté le cas du Swaziland qui n'est ni une monarchie constitutionnelle ni n'est représenté à la présente conférence, le Lesotho constitue sans doute le pays d'Afrique australe où religion et tradition jouent le rôle le plus important en matière de légitimité, même s'il est exact que leur influence en la matière dérive aujourd'hui de leur reconnaissance dans la Constitution, norme suprême du pays et, partant, source première de la légitimité du pouvoir.

Dans d'autres pays, notamment au Zimbabwe¹⁰⁰, la légitimité issue de la participation à la lutte pour l'indépendance, pour importante qu'elle soit, n'a pas éclipsé la tradition et la religion comme autres sources de légitimité. La Constitution du Zimbabwe ne traite de la question de l'autorité traditionnelle que dans sa partie terminale, intitulée « dispositions diverses¹⁰¹ ». Elle prévoit que les chefs traditionnels président aux affaires des peuples tribaux et qu'ils sont nommés par le Président selon une procédure fixée par le Parlement¹⁰². Il est égale-

(94) Constitution du Lesotho, section 103, alinéa 2.

(95) Constitution du Lesotho, sections 45, 46 et 104.

(96) Constitution du Lesotho, section 45 et 46.

(97) Constitution du Lesotho, section 55.

(98) Constitution du Lesotho, section 95.

(99) Voir l'article 2 (4) de la Constitution du Mozambique, l'article 1(6) de la Constitution de la République de Namibie, les sections 1 et 3 de la Constitution de la République Sud-Africaine et la section 3 de la Constitution du Zimbabwe.

(100) Constitution du Zimbabwe, version consolidée au 1^{er} février 2007, telle que modifiée par l'amendement constitutionnel n°17 de 2005.

(101) Constitution du Zimbabwe, chapitre 12, partie 1.

(102) Constitution du Zimbabwe, section 111 (1).

ment précisé que le Président, lorsqu'il nomme les Chefs tribaux, doit tenir compte des principes coutumiers de succession existant dans la communauté concernée, et qu'il peut par ailleurs nommer également des chefs adjoints ou des chefs par intérim¹⁰³. Est également prévue la création d'un Conseil des Chefs traditionnels dont les membres sont élus par leurs pairs dans chaque zone tribale.

Plus loin, la Constitution dispose que le Parlement a la faculté de créer des Conseils de Chefs traditionnels chargés de l'administration d'une zone tribale spécifique¹⁰⁴. Elle prévoit également que le Sénat, qui avec l'Assemblée forme le Parlement, comporte soixante-six membres, parmi lesquels huit doivent être des chefs traditionnels représentant chacune des provinces non métropolitaines, ces derniers étant élus conformément aux dispositions électorales en vigueur¹⁰⁵. La Constitution régit enfin l'élection du Président ainsi que celle de la plupart des membres du Parlement¹⁰⁶.

Cela pour dire que même les héros de l'indépendance doivent être élus. Une fois qu'ils le sont, cependant, leur légitimité procède davantage de la Constitution et de la loi électorale que de leur rôle durant la lutte de libération ou des prescriptions religieuses et traditionnelles.

Par conséquent, si importantes soient-elles, la participation à la lutte de libération, la tradition et la religion ne sont en réalité que des survivances dont la force est entièrement suspendue à la Constitution. Loi suprême de la nation, la Constitution représente le fondement principal sur lequel repose la légitimité du pouvoir, en même temps qu'elle incarne un nouveau contrat social passé entre le peuple et ses dirigeants. Mais sa force elle-même dépend de sa propre légitimité.

4.3 Légitimité constitutionnelle en Afrique australe

Comme il a été dit précédemment, nulle bonne gouvernance, et en particulier nulle bonne gouvernance politique n'existe sans Constitution légitime. Mais comment juger de la légitimité des Constitutions des pays d'Afrique australe ? A priori, on peut faire l'hypothèse qu'une Constitution authentiquement nationale (home-grown) a plus de

(103) Constitution du Zimbabwe, section 111 (2).

(104) Constitution du Zimbabwe, section 111 (3).

(105) Constitution du Zimbabwe, section 34 (1) (c).

(106) Constitution du Zimbabwe, sections 28 (2), 38, 43 (1) et 58.

chances d'être légitime qu'une Constitution importée ou imposée depuis l'extérieur, même s'il ne s'agit pas là d'une condition à elle seule suffisante pour en garantir la légitimité.

L'éminent juriste Hastings Okoth-Ogendo avait pour habitude de déplorer que l'Afrique soit le continent des « Constitutions sans constitutionnalisme », se référant par là à la tendance qu'ont les pays africains d'adopter ou d'amender des constitutions qui ne remplissent aucune des exigences du constitutionnalisme. Celui-ci exige en effet des Constitutions légitimes, de nature à encadrer les pouvoirs de l'État et enfin propres à garantir le respect des droits humains. Il s'agit là, pour reprendre les termes d'Okoth-Ogendo, d'un paradoxe proprement africain qui voit l'adhésion à l'idée de Constitution s'accompagner d'un rejet de la notion de constitutionnalisme¹⁰⁷.

Issa Shivji relève lui aussi que « nous avons beau avoir recours à ces textes que l'on nomme Constitutions, leur témoigner parfois même une révérence particulière, la considération pour les principes du constitutionnalisme demeure, elle, toute relative¹⁰⁸ ». Ce que Michel Rosenfeld résume par la formule suivante : « Toutes les Constitutions ne satisfont pas aux exigences du constitutionnalisme¹⁰⁹ ».

Selon William Andrews : « Les tyrans, qu'il s'agisse d'un homme seul ou d'un groupe d'hommes, considèrent les Constitutions comme de commodores paravents derrière lesquels dissimuler leur despotisme. [...] Telle disposition constitutionnelle qui, à première vue, se présente comme une restriction du pouvoir ne sert en réalité qu'à en rationaliser l'usage arbitraire. Les Constitutions peuvent également, outre ces pseudo-limitations, introduire d'autres mécanismes pseudo-constitutionnels dans des États despotiques. [...] En décrivant précisément les rouages de l'État, elles peuvent également contribuer à la stabilité de ces régimes et canaliser la vie politique selon les voies voulues par les despotes¹¹⁰.

(107) Hastings Okoth-Ogendo, « Constitutions without Constitutionalism: Reflections on An African Political Paradox » in Issa Shivji (dir.), *State and Constitutionalism: An African Debate on Democracy*, Harare, SAPES, 1991.

(108) Issa Shivji, « Contradictory Class Perspectives in the Debate on Democracy », in Issa Shivji, *op. cit.*, p.254.

(109) Michel Rosenfeld, « Modern Constitutionalism as Interplay between Identity and Diversity », in Michel Rosenfeld (dir.), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy. Theoretical Perspectives*, Durham, Londres, Duke University Press, 1994, p.3.

(110) William Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, Princeton, Editions Van Nostrand, 1968, p.23.

Sans compter, comme le rappelle Christopher Mojekwu, que le fait de posséder une Constitution écrite proclamant les idéaux et objectifs les plus nobles, comme c'est le cas pour la plupart des États d'Afrique australe, n'empêche pas certains pays de devenir des dictatures¹¹¹.

Il est, en vérité, trois tests qu'une Constitution doit réussir pour être conforme aux principes du constitutionnalisme¹¹². « Le test primordial, nous dit Benjamin Nwabueze, c'est de savoir si la Constitution, à supposer qu'elle existe, impose des limites aux pouvoirs du gouvernement¹¹³ ». Le deuxième test est celui de la légitimité. Non pas une légitimité externe découlant du fait que la Constitution agréée la communauté nationale ou certains de ses membres les plus puissants, mais bien une légitimité interne, intérieure, supposant que la Constitution est acceptée par le peuple. Enfin, le troisième test consiste à savoir si la Constitution est de nature à garantir, promouvoir et rendre effectifs les droits fondamentaux des individus et des communautés¹¹⁴.

Pour être légitime, la Constitution doit donc émaner du peuple. Elle doit tout d'abord avoir pour objectif de servir les intérêts de celui-ci, et non ceux des dirigeants qui n'attendent que de se maintenir au pouvoir. Elle doit être l'expression de la volonté du peuple plutôt que de celle du gouvernement. Il faut, par surcroît, que le peuple soit associé tant à sa rédaction qu'à son adoption, et non qu'il soit soudainement mis en présence d'un texte sans rapport avec lui et qu'il est seulement prié d'adopter en votant « oui », comme cela s'est si souvent produit.

C'est pourquoi, selon Benjamin Nwabueze, « Toute Constitution devrait pouvoir être accessible à la compréhension des citoyens et être acceptable à leurs yeux, sans quoi elle ne saurait espérer susciter leur respect, leur loyauté et leur confiance. Pour parvenir à cette compréhension et à cette acceptation, il convient de soumettre la Constitution à une procédure de vulgarisation, dans le but d'éveiller l'intérêt du public pour elle, de convaincre chacun qu'il est concerné par elle et qu'enfin, elle est la propriété commune de tout le monde¹¹⁵ ».

(111) Christopher Mojekwu, « Nigerian Constitutionalism », in James Pennock et John Chapman, (dir.), *Constitutionalism*, New York, New York University Press, 1979, p.164.

(112) André Mbata Mangu, *The Road to Constitutionalism and Democracy in Post-colonial Africa: The case of the Democratic Republic of Congo*, op.cit., pp.168-171.

(113) Benjamin Nwabueze, *Constitutionalism in the Emergent States*, Londres, C.Hurt & Co, 1973, p.2.

(114) André Mbata Mangu, op. cit., pp.168-170.

(115) Benjamin Nwabueze, op. cit., pp.24-25.

Et Nwabueze de poursuivre : « Il faut faire en sorte que les gens s'identifient à la Constitution. Sans ce sentiment d'identification, d'attachement et d'implication, une Constitution restera toujours un objet artificiel et lointain, sans autre d'existence tangible que celle du papier sur lequel elle est rédigée¹¹⁶ ».

C'est pourquoi Nwabueze conclut que « pour être légitime, une Constitution ne doit pas nécessairement avoir été ratifiée par le peuple [...] Ce qui compte, c'est que le peuple ait été associé à sa confection¹¹⁷ ».

Cette affirmation est d'ailleurs corroborée par l'universitaire nigérian Julius Ihonvbere, qui insiste sur la nécessité d'une participation populaire au processus d'élaboration de la Constitution et soutient que les citoyens doivent non seulement avoir accès à ce processus, mais aussi comprendre son résultat et s'en approprier la paternité¹¹⁸.

Faut-il, à la lumière de ces enseignements, considérer que les Constitutions des pays d'Afrique australe sont légitimes ? Dans aucun d'entre eux, la Constitution n'a été adoptée par referendum. Dans la plupart des cas, elle a été l'œuvre des représentants du peuple siégeant au Parlement ou bien tout simplement promulguée par le parti au pouvoir. Comment, dès lors, apprécier leur légitimité ?

Celle-ci varie en réalité grandement d'un pays à l'autre. Promulguée par les Nations Unies, la première Constitution namibienne semblait posséder une légitimité internationale ou externe plutôt qu'intérieure. Cela étant, elle puisait également sa légitimité dans la lutte pour l'indépendance, dans la mesure où elle a été adoptée par le principal mouvement ayant menée cette lutte, la SWAPO. Les Constitutions du Mozambique et de l'Afrique du Sud n'ont pas davantage été adoptées par referendum et elles tirent elles aussi leur légitimité de la lutte de libération nationale et de la circonstance qu'elles ont été adoptées par ceux qui l'ont menée.

La toute première Constitution du Zimbabwe¹¹⁹ fut imposée au peuple zimbabwéen par les Britanniques en échange de leur indépendance. Celle qui lui a succédé fut, elle, adoptée par la ZANU-PF et peut

(116) *Ibid.*, p.25.

(117) *Ibid.*, p.27.

(118) Julius Ihonvbere, *Towards a New Constitutionalism in Africa*, Londres, CDD Occasional Papers Series n° 4, 2000, p.10 et 15.

(119) La Constitution du Zimbabwe a été promulguée en tant que codicille à l'Edit britannique sur la Constitution du Zimbabwe de 1979 (S.I. 1979/1600).

être considérée comme puisant elle aussi sa légitimité dans la guerre de libération, eu égard au rôle qu'a joué dans son adoption un Parlement zimbabwéen composé en grande majorité de combattants de la liberté élus sous l'étiquette ZANU-PF. Quant à la Constitution du Lesotho, le problème de légitimité ne se pose guère puisqu'elle est l'expression du droit public coutumier de ce pays et, en tant que telle, une authentique création nationale.

La légitimité de la constitution est une question complexe. Jamais définitivement acquise, elle est, comme la politique elle-même, sujette à des évolutions permanentes. Telle Constitution apparaissant à l'origine comme authentiquement nationale peut parfaitement perdre, au fil du temps, sa légitimité. En sens inverse, il existe des Constitutions ou des régimes qui, illégitimes à leurs débuts, peuvent ensuite gagner progressivement en légitimité. En termes de bonne gouvernance, cela signifie que les dirigeants doivent en permanence s'atteler à renforcer la légitimité de leur pouvoir.

On constate par exemple que là où les Constitutions du Mozambique et du Lesotho ont plutôt gagné en légitimité avec le temps, celle du Zimbabwe a elle progressivement perdu le crédit relatif dont elle jouissait, comme en témoignent les très nombreuses tentatives effectuées en vue de la réviser ou de la remplacer. La Constitution de la Namibie a été elle aussi atteinte dans sa légitimité du fait de la fâcheuse tendance de l'ancien mouvement indépendantiste SWAPO à se comporter comme parti-État et à vouloir se substituer au peuple comme source de légitimité du pouvoir. Même en Afrique du Sud, les événements postérieurs au Congrès de l'ANC à Polokwane ont montré que la légitimité de la Constitution pouvait être affectée. Par son attitude, L'ANC semble en effet aspirer au statut d'un véritable parti-État, selon des voies que n'aurait pas reniées la ZANU-PF. Cette délégitimation tient aussi au fait que la démocratie sud-africaine acquiert de plus en plus les traits d'une « partitocratie » dans laquelle les partis, pour ne pas dire la seule ANC et ses alliés, gouvernent à la place du peuple.

L'Afrique du Sud peut fort heureusement compter sur certaines de ses institutions pour conserver une certaine légitimité à son système politique, notamment sur un pouvoir judiciaire agissant de façon indépendante sous le contrôle de la Cour Constitutionnelle.

Les assauts récurrents portés contre l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire, qu'ils émanent du parti majoritaire ou des membres de l'institution judiciaire elle-même, pourraient bien cependant finir par porter un coup sévère à la légitimité de l'ordre constitutionnel sud-africain. La grogne provoquée par le système dit de la « traversée de l'hémicycle » (floor-crossing) – qui permet aux membres de l'Assemblée Nationale de quitter le parti sous l'étiquette duquel ils ont été élus pour en rejoindre un autre, sans pour autant perdre leur siège – témoigne de ce que les citoyens ne se reconnaissent pas dans certaines dispositions de la Constitution. Au cours du processus d'évaluation par les pairs mené dans le cadre du MAEP, le panel des évaluateurs a d'ailleurs estimé qu'à long terme, ce nomadisme politique pouvait avoir un effet négatif sur le développement, la vitalité, la vigueur et la pérennité de l'ordre constitutionnel multipartite mis en place en Afrique du Sud après l'apartheid. Il a par conséquent recommandé aux autorités sud-africaines d'en corriger les effets¹²⁰.

Malgré tout, et si l'on excepte le cas zimbabwéen où le MDC demande avec constance un changement de Constitution, les citoyens du Lesotho, du Mozambique, de Namibie et d'Afrique du Sud apparaissent être très majoritairement satisfaits de leurs Constitutions respectives, auxquelles on doit par conséquent reconnaître une certaine légitimité. On aurait cependant tort de penser que cette légitimité tient au seul fait que ces Constitutions sont d'authentiques créations nationales.

Une Constitution peut en effet parfaitement être une création nationale tout en étant l'œuvre de dirigeants qui, ayant succédé aux anciennes autorités coloniales ou d'apartheid et n'ayant aucune intention d'abandonner le pouvoir, échouent cependant à apparaître comme légitimes. C'est le cas de l'actuelle Constitution ZANU-PF au Zimbabwe, où la majorité des citoyens ne se reconnaît plus dans une Constitution à laquelle ils sont devenus progressivement étrangers ou qui leur est imposée par le parti au pouvoir. À l'inverse, l'indignation et les protestations qu'ont pu provoquer au Lesotho, au Mozambique, en Namibie ou en Afrique du Sud, les coups d'État, tentatives de coups d'État ou même les simples velléités d'outrepasser la Constitution démontrent clairement que les Constitutions de ces pays d'Afrique australe

(120) Rapport MAEP et Programme national d'action relatifs à l'Afrique du Sud, *op. cit.*, paragraphes 135, 136 et 152.

conservent leur légitimité, une légitimité qui cependant n'est en rien gravée dans le marbre. Elle n'existe que parce que les citoyens en sont venus à considérer que la Constitution – celle-là même qui dispose que le pouvoir réside dans le peuple, que celui-ci l'exerce par la voie des élections ou du referendum, qui définit les règles et principes régissant la dévolution et l'exercice de ce pouvoir – est la source principale, voire exclusive, de toute légitimité.

Les autres sources de pouvoir qui peuvent exister en Afrique australe, notamment l'héritage des luttes de libération ou la religion et la tradition, ne valent qu'en tant qu'elles sont avalisées par la Constitution ou qu'à tout le moins elles respectent les principes et les règles énoncés par cette dernière. Seul un pouvoir acquis et exercé conformément à la Constitution peut être dit légitime. Enfin, seule une bonne gouvernance – entendue dans le sens englobant qui est celui de l'Union africaine, c'est-à-dire celui d'une gouvernance à la fois politique, économique, sociale et des entreprises – est à même de renforcer encore cette légitimité du pouvoir.

Les luttes de libération nationale ainsi que la tradition et la religion peuvent résolument être identifiées comme des fondements à la légitimité du pouvoir en Afrique australe. En tant que tels, elles continuent de jouer un rôle important dans la légitimation de ce dernier, même si leurs influences respectives varient sensiblement d'un pays à l'autre. L'influence de la lutte de libération nationale est particulièrement sensible dans des pays comme le Mozambique, la Namibie, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe, dont les dirigeants ont appartenu à des organisations luttant contre le colonialisme ou l'apartheid. Tradition et religion sont elles aussi importantes dans ces pays, et plus encore dans des États qui, comme le Swaziland et le Lesotho, sont des monarchies traditionnelles. Dans tous les cas cependant, l'héritage de la lutte de libération nationale ainsi que la tradition et la religion demeurent des sources de légitimité informelles dont, par surcroît, l'influence s'est trouvée considérablement amoindrie du fait de l'adoption de Constitutions écrites et intangibles, reconnues comme lois fondamentales dans l'ensemble des pays d'Afrique australe.

C'est par conséquent de ces Constitutions – et non de la lutte de libération ou de la tradition et la religion – que découle officiellement et prioritairement la légitimité du pouvoir dans les pays considérés. Cette suprématie de la Constitution, si elle ne signifie pas la disparition des autres sources de pouvoir, implique cependant que ces dernières sont subordonnées à la loi fondamentale que la Constitution représente. Dans certains cas, ces deux sources de légitimité qu'incarnent la lutte de libération, d'une part, la religion et la tradition d'autre part, peuvent être incluses, voire réconciliées entre elles, dans le texte même de la Constitution. Les Constitutions de la Namibie, du Zimbabwe, et encore plus celle du Mozambique, contiennent des dispositions qui font référence à cette légitimité issue de la participation à la lutte de libération, voire la mettent en valeur, tout en la désignant cependant comme une légitimité seconde par rapport à la légitimité constitutionnelle. De même, tous les pays d'Afrique australe, et singulièrement l'Afrique du Sud et le Lesotho, reconnaissent le rôle de la tradition et des normes coutumières comme sources de légitimité en établissant des conseils ou des chambres réunissant les chefs traditionnels.

À mesure que le temps passe et que des générations nouvelles succèdent à celles des combattants de la liberté qui entrent dans les livres d'histoire, la légitimité issue de la participation aux luttes de libération nationale s'étiole, pour ne plus être qu'une source lointaine et à laquelle n'est plus guère sensible la jeune génération qui n'a jamais connu ni le colonialisme ni l'apartheid.

La défaite retentissante de la ZANU-PF lors du premier tour des élections présidentielles de mars 2008 résonne à cet égard comme un signal d'alerte pour tous les mouvements de libération qui continuent de se maintenir au pouvoir dans la région, comme un rappel aussi de ce que la population ne considère plus la participation à la lutte de libération comme un titre à lui seul suffisant pour exercer le pouvoir. Par contraste, il est vraisemblable que la tradition et la religion survivront à la lutte de libération nationale comme source de légitimité, en particulier à l'échelle locale, et cela non seulement parce que les traditions ont la vie dure, mais aussi du fait de leur reconnaissance dans les textes constitutionnels. Cela étant, la Constitution n'est une source de légitimité qu'en tant qu'elle est acceptée par une majorité de la population, c'est-à-dire en tant qu'elle est elle-même légitime. C'est pourquoi, en

dernière analyse, la légitimité du pouvoir dans les États modernes réside avant tout dans la légitimité des Constitutions elles-mêmes.

Or, à cet égard, l'examen des Constitutions des différents pays d'Afrique australe nous amène à conclure que celles-ci, même lorsqu'elles sont d'authentiques créations nationales, continuent, pour la plupart d'entre elles, d'être confrontées à un problème de légitimité, en particulier là où l'existence de ces Constitutions ne s'accompagne pas d'un développement du constitutionnalisme.

L'enracinement, en Afrique australe, d'une bonne gouvernance – au sens englobant de bonne gouvernance politique, économique, sociale et des entreprises qui est celui que retiennent l'Acte constitutif de l'Union africaine et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique – nécessite que soient développés et respectés les principes du constitutionnalisme, au nombre desquelles figurent la limitation des pouvoirs du gouvernement, le respect de l'état de droit et la sauvegarde des droits individuels et collectifs de nature civile, politique, sociale et culturelle. Légitimité et bonne gouvernance ne sont pas seulement connexes, elles se renforcent mutuellement. Une bonne gouvernance renforce la légitimité du pouvoir, cependant qu'en sens inverse, des dirigeants légitimes auront tendance à œuvrer en faveur d'une bonne gouvernance, conformément aux objectifs fixés par la Constitution. Comme il a été dit plus haut, et à rebours des premiers discours sur la gouvernance, celle-ci ne peut, dans le contexte africain, s'entendre autrement que comme étant synonyme de gouvernance démocratique.

Les pays d'Afrique australe, quand bien même leurs résultats semblent meilleurs que ceux des pays d'Afrique centrale, de l'Est et de l'Ouest, continuent à cet égard de rencontrer des difficultés en matière de gouvernance. Même dans le cas d'une Afrique du Sud pourtant célébrée comme le meilleur ou l'un des meilleurs modèles de bonne gouvernance dans la sous-région, le rapport d'évaluation par les pairs conclut qu'il reste beaucoup à faire, malgré les progrès déjà accomplis depuis la fin de l'apartheid. Sans compter, par ailleurs, que les récents assauts contre l'indépendance du pouvoir judiciaire dans sa capacité à défendre l'ordre constitutionnel apparaissent comme une menace dirigée contre la légitimité constitutionnelle elle-même.

En décembre 2007, l'ANC a organisé son congrès à Polokwane, sur le campus de l'Université du Limpopo. Certaines des résolutions adoptées lors de ce congrès, ajoutées à certaines décisions prises par la nouvelle direction de l'ANC, ont été durement commentées par de nombreux analystes, aux yeux desquels l'Afrique du Sud semble être entrée dans une ère faite d'incertitudes et de sombres perspectives pour la démocratie et le constitutionnalisme. Gageons que le présent colloque, organisé sur ce même campus de Polokwane, pourra envoyer aux citoyens et aux dirigeants de la sous-région un message tout différent. Un message selon lequel aujourd'hui, plusieurs décennies après la fin du colonialisme et de l'apartheid, la Constitution s'est définitivement substituée aux traditions et aux luttes de libération comme principale source de légitimité, quand bien même elle fait à ces dernières une place dans le corps même de ses dispositions. Un message selon lequel seule pourra contribuer au renforcement de cette légitimité nouvelle une gouvernance saine et démocratique reposant sur la défense et la promotion du constitutionnalisme, entendu dans son acception la plus large de limitation du pouvoir, de respect de l'état de droit et de sauvegarde de tous les droits humains.

Le constitutionnalisme en Afrique du Sud

Paul Hoffman

Centre pour les droits constitutionnels

(Traduit de l'anglais)

Il m'a été demandé de vous exposer dans quelle mesure le constitutionnalisme fonde la société sud-africaine nouvelle et en régit le fonctionnement.

L'Accord national qui constitue le soubassement de la Constitution est le fruit de négociations qui furent longues, difficiles et approfondies, auxquelles participèrent toutes les formations politiques ayant une représentation significative dans nos communautés. Il représente un accomplissement authentiquement national dont chaque Sud-africain peut à bon droit se sentir fier.

L'Afrique du Sud est aujourd'hui une démocratie adolescente. Et comme beaucoup d'adolescents, elle a ses problèmes. Du point de vue du constitutionnaliste, le tout est de faire que ces problèmes soient traités de manière appropriée afin que, de véniels aléas de l'adolescence, ils ne se transforment en quelque chose de plus grave.

Définir le constitutionnalisme

Pour les besoins de mon exposé, j'aurai recours aux « trois tests du constitutionnalisme », tels que définis par Mbata Mangu, professeur à l'Université d'Afrique du Sud (UNISA). Ces trois tests sont les suivants :

- premièrement, la Constitution impose-t-elle des limitations aux pouvoirs de l'État ?

- deuxièmement, la Constitution jouit-elle d'une légitimité interne, au sens où son autorité est acceptée par le peuple ?
- troisièmement, est-elle de nature à protéger, à promouvoir et à mettre en œuvre les droits individuels et collectifs ?

1. Les limitations aux pouvoirs de l'État

La Constitution borne les pouvoirs de l'État de plusieurs manières :

- tout d'abord en énonçant au nombre de ses « dispositions fondatrices » (founding provisions) la primauté de la Constitution et le règne de la loi ;
- ensuite, en établissant une autorité judiciaire indépendante dont les arrêts et les ordonnances s'imposent à tous les organes de l'État ;
- en garantissant, par ailleurs, la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ;
- en prévoyant, enfin, la mise en place d'autorités administratives indépendantes ayant pour fonction de consolider la démocratie.

Il ne fait aucun doute que la société sud-africaine nouvelle est bâtie sur les principes de primauté de la Constitution et de règne de la loi. Le premier chapitre du texte constitutionnel, celui qui contient les « dispositions fondatrices », énonce ces deux principes dès sa section première. Et il est disposé dans la section suivante que « tout acte contraire à la Constitution est invalide » et que les prescriptions contenues par celle-ci ont une valeur impérative.

[Parti historique de la lutte anti-apartheid et actuel parti majoritaire], le Congrès National Africain (ANC) a proclamé son adhésion aux « dispositions essentielles de la loi fondamentale du pays », en affirmant dans ses documents d'orientation stratégique (Strategy and Tactics documents) que ces dispositions rejoignaient d'ailleurs sa propre conception d'une société juste et démocratique. Pour autant, l'ANC souligne que la Constitution doit être considérée « dans le contexte d'une correction des injustices historiques résultant de l'apartheid ». En d'autres termes, cela signifie que l'ANC entend interpréter la Constitution conformément à la « Révolution Démocratique Nationale » (NDR) que lui-même prône, et dont l'élément central consiste en l'élimination de

ce que le parti considère comme des inégalités persistantes trouvant leur source dans le régime d'apartheid.

L'existence d'une autorité judiciaire indépendante ne se devant qu'à la loi et à la Constitution constitue assurément la plus importante des limitations aux pouvoirs de l'État. L'exigence énoncée dans la section 2 de la Constitution a en effet pour conséquence que tout acte, quel qu'en soit l'auteur, et toute réglementation, quelle qu'en soit la source, peuvent être examinés au regard de leur conformité à la Constitution et, s'il en méconnaissent les dispositions, être annulés comme invalides par le juge.

De façon générale, les autorités constituées acceptent et exécutent les décisions de justice, y compris lorsque celles-ci contrarient leur politique. Les cas sont cependant nombreux où l'on voit certaines administrations, notamment dans les provinces les moins développées, échouer à donner à ces décisions l'intégralité de leurs effets.

Mais plus encore, il y a lieu de s'inquiéter de certaines tentatives en vue de « transformer » l'institution judiciaire. En décembre 2005 ont en effet été publiés au journal officiel un amendement constitutionnel et un train de mesures législatives visant à rendre la justice « plus perméable aux aspirations du peuple » (qu'auparavant on désignait par le terme : « les masses »). Ces mesures, qui provoquèrent un tollé auquel s'associèrent tous les anciens présidents de la Cour Suprême, ont été retirées en juillet 2006. Lors de son congrès de Polokwane en décembre 2007, l'ANC n'en a pas moins réitéré sa volonté de voir aboutir avant la fin de l'actuelle mandature une réforme profonde du système judiciaire. Si elle était adoptée, cette réforme impliquerait notamment :

- la création d'une Cour Constitutionnelle comme unique juridiction suprême, ce qui aurait pour effet d'ôter à la Cour Suprême d'Appel son statut de juridiction de dernier ressort pour toute les questions de nature autre que constitutionnelle ;
- une injonction faite à la justice de ne pas empiéter sur certains domaines « relevant de la compétence des autres branches du pouvoir » (limitant par là la possibilité qu'ont les juridictions d'enjoindre au gouvernement de prendre des mesures concrètes en vue d'assurer certains droits fondamentaux, par exemple en garantissant à chacun la jouissance d'un logement ou en fournissant à la population des anti-rétroviraux) ;

- le transfert au ministre de la Justice de la « gestion de l'ensemble des juridictions, y compris en matière d'allocation des crédits, de gestion budgétaire et de politique juridictionnelle) ;
- la création d'un mécanisme jurisprudentiel unique et commun à toutes les juridictions, en vertu duquel les principes jurisprudentiels énoncés par le Comité de Jurisprudence (Rules Board) seraient soumis à l'approbation du ministre de la Justice et du Parlement.

Une autre limite aux pouvoirs de l'État réside dans la séparation des pouvoirs eux-mêmes. Cela étant, force est de constater que la frontière séparant l'exécutif du législatif est de plus en plus imprécise et poreuse. Placé sous le contrôle étroit du gouvernement et du parti majoritaire, le Parlement échoue indubitablement à exercer le pouvoir de contrôle que lui assigne la Constitution. Témoigne de cette situation, comme l'a relevé le député Andrew Feinstein, la manière dont le Parlement s'est révélé impuissant à prévenir et à sanctionner les malversations qui ont entouré la conclusion des désormais célèbres contrats d'armement [passés en 1999 par les autorités sud-africaines].

S'ajoute à cela le fait que le gouvernement empiète sur des domaines de la société civile qui, normalement, devraient être l'apanage des citoyens concernés. Il n'est que de regarder, parmi les lois récemment promulguées, celle qui attribue au ministre de la Santé le pouvoir de nommer, en lieu et place des intéressés eux-mêmes, les membres de l'organisation professionnelle représentant les professions de santé. D'autres projets existent d'ailleurs, dont l'objet serait de donner au ministre de la Justice des pouvoirs équivalents vis-à-vis des organes représentant les juristes et les avocats.

La frontière entre l'État et le parti majoritaire se brouille elle aussi toujours davantage. Lors de son congrès de Polokwane de décembre 2007, l'ANC a adopté une résolution exigeant « de tous les cadres du mouvement occupant des fonctions de pouvoirs » (y compris, vraisemblablement, les fonctionnaires et membres des forces de l'ordre) « de suivre des formations politiques destinées à leur faire mieux comprendre la vision, le programme et les buts du mouvement ». De même, il a été demandé au Conseil Exécutif National (NEC) désigné lors de ce congrès « d'exercer son autorité sur les cadres du mouve-

ment disséminés dans l'appareil d'État, et de faire en sorte que ceux-ci puissent être tenus comptables de leur actes ».

Outre les mécanismes de « freins et contrepoids » (checks and balances) qui résultent de la séparation des pouvoirs, la Constitution a également prévu, en son chapitre neuvième, la création de toute une batterie d'autorités administratives ayant pour objet de soutenir l'ordre constitutionnel démocratique. Parmi les plus importantes, on trouve la Commission des Droits de l'Homme (Human Rights Commission, HRC), le Défenseur Public (Public Protector) et le Vérificateur Général (Auditor-General). Tenues d'accomplir leurs missions en toute liberté, neutralité et impartialité, ces institutions constituent, ensemble et séparément, un outil puissant permettant de circonscrire le pouvoir du gouvernement, d'obliger celui-ci à rendre compte de son action, et de sanctionner les manquements constatés.

Certaines de ces institutions sont pourtant l'objet de vives critiques. En effet, si la Commission des Droits de l'Homme a pu faire preuve de son utilité et de son indépendance dans la défense des droits fondamentaux, il en va tout différemment du Défenseur Public, paralysé par son impéritie et perçu comme trop proche de l'exécutif. Quant au Vérificateur Général, il a été accusé par certains, comme Andrew Feinstein, d'avoir permis que le gouvernement s'ingère dans le scandale des contrats d'armement. Présidée par Kader Asmal, une commission parlementaire chargée d'évaluer l'efficacité de ces institutions a d'ailleurs préconisé la suppression de plusieurs d'entre elles, parmi lesquelles le Grand Conseil Sud-Africain des Langues et la Commission pour la protection des minorités culturelles, religieuses et linguistiques.

Mais la plus sérieuse remise en cause des prérogatives reconnues aux autorités indépendantes réside indubitablement dans cette résolution du congrès de Polokwane appelant à la dissolution de la Direction des Opérations Spéciale, brigade d'enquête placée sous l'autorité du Parquet Général (National Prosecution Authority) et dont les agents sont plus connus sous le nom de « Scorpions ». Appelée à être prochainement contestée en justice, cette décision, sera-t-il soutenu devant les juges, est tout à la fois illégale en ce qu'elle méconnaît l'exigence de rationalité des décisions gouvernementales, inconstitutionnelle en ce qu'elle « émascule » le Parquet Général, inopportune en ce qu'elle

aboutirait à la disparition d'une unité d'enquête ayant démontré son efficacité dans la lutte anti-criminelle, injuste en ce qu'elle porterait atteinte aux droits individuels des Scorpions qui la composent, et enfin en complet décalage avec les besoins d'une population qui souffre d'une criminalité endémique.

On ne saurait trop souligner combien la dissolution des Scorpions porterait atteinte au caractère constitutionnaliste de la République Sud-Africaine. Si cette unité venait effectivement à être supprimée, il reviendrait alors au seul gouvernement de décider qui doit ou ne doit pas être poursuivi. Cela constituerait, à n'en pas douter, une régression majeure dans la capacité de notre architecture institutionnelle à encadrer les pouvoirs du gouvernement.

2. La légitimité interne de la Constitution

Au nombre des dispositions constitutionnelles destinées à garantir la légitimité des institutions, figurent :

- l'existence d'élections libres et régulières ;
- la liberté d'expression ;
- le droit d'exercer librement une activité politique, de se réunir, de manifester et de faire grève.

Il est hors de doute que notre ordre constitutionnel bénéficie d'une légitimité interne et de l'adhésion de la population. Cette légitimité se mesure au moyen d'élections libres et régulières organisées sous la supervision d'une Commission électorale indépendante. Nous jouissons par ailleurs de médias libres et qui ne sont sujets à aucune restriction en matière d'expression des opinions politiques. Il n'existe pas davantage de restriction aux droits que tiennent tous les citoyens de s'associer, de former des partis politiques, de se réunir et de manifester ouvertement.

Il existe pourtant certaines raisons de s'inquiéter.

La première de ces raisons réside dans une résolution adoptée lors du Congrès de Polokwane, selon laquelle il incombe aux médias de « participer à l'édification de la société nouvelle et de rendre des comptes à cet égard ». Dans cette même résolution est exprimée l'idée que « les arts et la culture doivent servir les buts de la Révolution

Nationale Démocratique » prônée par l'ANC et qu'une « responsabilité particulière leur incombe à cet égard ».

De même, avertit cette résolution relative aux médias, « le droit à la libre expression ne saurait primer sur d'autres droits de valeur égale comme le droit à la vie privée, ni sur les droits et principes supérieurs comme la dignité humaine ». Et le texte de se conclure par un appel comminatoire à envisager la création d'un Tribunal d'Appel des Médias (Media Appeals Tribunal) comme devant permettre de « soutenir, renforcer et compléter les autorités existantes d'autorégulation ».

Il n'est pas moins inconfortable de constater que l'ANC continue de se considérer, non comme un parti politique « au sens bourgeois du terme », mais bien comme un mouvement de libération révolutionnaire dont l'œuvre reste à achever. L'ANC se définit d'ailleurs elle-même comme une « organisation hégémonique » qui, « loin de ne représenter qu'elle-même et ses partisans », « a hérité de l'Histoire la mission de conduire la société sud-africaine dans son ensemble sur les chemins d'une nation authentiquement démocratique, non-raciale et non-sexiste ».

Dans une démocratie constitutionnelle, ce sont normalement des électeurs, pas de l'histoire, que les partis tiennent mandat de gouverner.

3. La protection, la promotion et la mise en application des droits individuels et collectifs

Aux termes de la section 7(2) de la Constitution, l'État est tenu de respecter, protéger, promouvoir et rendre effectif l'ensemble des droits et libertés énoncées par la Déclaration des Droits (Bill of Rights). Aussi l'ordre constitutionnel sud-africain semble-t-il satisfaire, au moins sur le papier, au dernier des trois tests définissant le constitutionnalisme.

Telle n'est pourtant pas l'expérience d'un grand nombre de Sud-africains. Le fait de savoir si les lacunes de l'État en matière de protection des droits fondamentaux résultent d'un manque de capacités et de moyens ou de l'inadéquation des politiques menées est une question qui relève d'un débat plus politique. Mais ce qui, en revanche, ne souffre d'aucun doute, c'est que nos concitoyens ne bénéficient pas,

en pratique, des droits dont la Constitution leur assure pourtant la jouissance. Il suffit en effet de le constater :

- nous sommes, selon le PNUD, la douzième société la plus inégalitaire du monde, nonobstant le droit à l'égalité qui figure dans la Constitution ; et cela sans compter que les inégalités se sont accrues depuis 1994 ;
- notre droit à la vie est sérieusement menacé par une criminalité endémique, laquelle s'est traduite par le meurtre de plus de 250 000 individus depuis 1994 ;
- le droit de s'établir dans tout commerce, profession ou emploi est mis à mal par le fait que près de 40% des noirs Sud-africains sont au chômage ;
- le droit de propriété est l'objet d'atteintes sans précédent depuis l'instauration d'une nouvelle législation sur l'expropriation ;
- notre droit à la santé a été largement compromis par l'incapacité à mettre en place un système de santé approprié, ainsi que par la tardiveté de la réponse apportée à la pandémie du SIDA ;
- nous avons lamentablement échoué à mettre en œuvre le droit à l'éducation ; des études récentes montrent que sur les 1,19 millions d'enfants qui sont entrés dans le système scolaire en 1995 et qui ont donc accompli leur recensement l'année dernière, seuls 42 000 possèdent un niveau de lecture et d'écriture suffisant pour suivre un enseignement universitaire ;
- l'assurance constitutionnelle selon laquelle toutes les langues doivent jouir d'une égale considération est à l'évidence demeurée lettre morte, non seulement pour ceux qui parlent l'Afrikaans mais aussi pour tous les locuteurs d'une autre langue vernaculaire.

Quand bien même les institutions prévues par la Constitution fonctionnent et satisfont formellement aux trois tests du constitutionnalisme, nul ne peut sérieusement contester qu'il reste un chemin important à parcourir avant que celui-ci puisse être dit vivace et solidement enraciné en Afrique du Sud. Il n'est cependant pas déraisonnable d'espérer que tel sera le cas un jour, à tout le moins tant que la justice et la presse demeureront libres et indépendantes.

Par bonheur, du reste, le destin des nations n'appartient pas aux seuls hommes politiques, et les groupes traditionnels, les groupes à caractère religieux, les organisations de la société civile, le monde des affaires et la communauté internationale ont un rôle non moins grand à jouer dans la promotion du constitutionnalisme. Et si parfois les hommes politiques se contentent de rendre un hommage convenu à la Constitution et à l'état de droit, il incombe en revanche à tous les honnêtes hommes d'unir leurs forces pour défendre et promouvoir la Constitution comme le meilleur moyen dont nous disposons pour qu'advienne le futur prospère et pacifié auquel aspirent tous les habitants de ce beau pays.

troisième partie

La question foncière : laboratoire du pluralisme normatif

Synthèse des débats

(Traduit de l'anglais)

« La question n'est pas de savoir quelle est la valeur intrinsèque de telle ou telle pratique, ni même de savoir si celle-ci évolue, mais bien plutôt de déterminer quel est le jugement de valeur qui la fonde aux yeux des Africains eux-mêmes .»

Emmanuel Tshikwatamba

La troisième session du présent colloque est consacrée aux analyses concrètes de la façon dont, sur la question foncière, les différentes sources de légitimité s'articulent. Elle fait suite aux deux sessions précédentes, au cours desquelles ont été analysées la nature et les variantes des trois principales formes de légitimité, quatre même si on y inclut les Constitutions. La deuxième session a en effet été l'occasion de démontrer combien une Constitution est en soi une source de légitimité, en même temps qu'elle est un guide permettant l'articulation des différentes formes de légitimité. C'est à ce titre, par conséquent, que la deuxième session du colloque fut l'occasion de premiers échanges sur la coexistence et l'articulation des différentes formes de légitimité.

Pour mieux comprendre les réalités du terrain et ainsi mieux en débattre par la suite, un voyage a été organisé l'après-midi même de cette troisième session, juste avant l'ouverture de celle-ci. Ce déplacement avait pour but de rencontrer les autorités chargées de la gestion foncière dans la région de Polokwane, soit, en l'espèce, le Maire et le Chef traditionnel de cette municipalité. Les choses ont voulu qu'en raison d'une inversion de programme (rencontrer l'autorité traditionnelle d'abord et le maire ensuite), la rencontre prévue n'ait finalement pas eu lieu... parce qu'à l'heure de leur second rendez-vous, les participants étaient encore auprès du chef traditionnel, tenus qu'ils étaient de suivre le protocole de la chefferie (kraal). Les participants ont ainsi fait in vivo l'expérience de ce que pouvait être la gouvernance traditionnelle dans la communauté de GaMothiba.

Ce que cette troisième session et cette sortie sur le terrain auront alors permis de mettre en évidence, c'est que derrière l'apparent consensus autour d'une acception moderne des traditions et de la légitimité des autorités traditionnelles (via une reconnaissance et une intégration de celles-ci à l'ordre juridique étatique), les choses ne sont en réalité pas si faciles lorsqu'il s'agit concrètement pour ces autorités de s'ajuster aux institutions dites modernes. La réalité, c'est une absence de confiance et d'approche commune sur les rôles respectivement dévolus à la tradition et aux autorités municipales ; c'est une absence d'interprétation partagée des règles applicables à la gestion foncière ; ce sont des incohérences et des revirements sur l'affectation des terres ; c'est enfin une sous-utilisation des ressources foncières en raison du manque de main d'œuvre qualifiée, du manque d'argent, de l'insuffisance des subventions, de la corruption, ... etc. Aux réflexions pratiques sur l'efficacité de l'environnement institutionnel en Afrique du Sud se sont ajoutées, au cours du colloque, des considérations portant sur l'histoire et sur l'avenir des régimes fonciers. Les intervenants nous ont notamment fait partager leur lecture critique des différentes méthodes d'administration des terres en vigueur dans les pays de la région. Il a été rappelé que la terre était une ressource mais aussi un enjeu de rivalité, et cela d'ailleurs bien avant la colonisation, quand les tribus s'affrontaient pour le contrôle des aires de pâturage. Les différents intervenants ont également montré que la terre était l'enjeu de la « course au drapeau » à laquelle se livrèrent les puissances coloniales en Afrique, comment ces dernières ont spolié les populations de leurs terres, et comment enfin la terre continue de constituer une source de conflits dans certains pays africains. Il existe certes plusieurs façons de s'emparer d'une terre, par le droit ou par les armes. Les discussions engagées sur la situation actuelle des différents pays de la région en matière de gestion foncière ont d'ailleurs révélé combien les choses sont diverses d'un pays à l'autre.

Dans le monde entier et singulièrement en Afrique, la question foncière est non seulement un sujet très sensible, mais aussi un formidable laboratoire du pluralisme des normes. Comment, en matière de gestion foncière, les rôles se répartissent-ils entre des autorités et des règles qui participent de légitimités différentes ? Faut-il parler de coexistence, d'hybridation ou d'enchâssement de ces différentes

formes de légitimité ? La gestion des terres est de ce point de vue emblématique, qui voit les différents acteurs se prévaloir de formes de légitimité concurrentes. De même, si les questions d'accès à la terre, de propriété de la terre et de droit sur la terre sont des sujets si sensibles, c'est qu'elles mettent aux prises des systèmes de valeurs et de représentations fort dissemblables. Toute cette tension n'a d'ailleurs pas manqué d'affleurer au cours du colloque lui-même. Ce fut par exemple le cas lorsque des intervenants ont souligné le décalage existant dans plusieurs pays entre une législation surabondante trouvant son origine dans les visées historiques des mouvements de libération en matière d'accès à la terre, et la mise en œuvre défailante de cette même législation. Une analyse plus concrète de la gestion publique des terres révèle par ailleurs que ces régimes fonciers ne coexistent ni ne s'articulent facilement, tant chacun d'eux représente des valeurs et des intérêts loin d'être toujours concordants.

1. Des corpus de règles différents dont la coexistence se révèle difficile

La façon dont les notions de propriété et d'utilité économique semblent s'opposer à l'utilisation collective des terres fut l'un des points centraux abordés au cours de cette session. Replaçant la réforme agraire dans le contexte historique des spoliations coloniales, le docteur Emmanuel Tshikwatamba a notamment souligné que les gouvernements actuels, en empruntant à l'Occident ses structures de gouvernance rationalistes et légalistes, perpétuaient en quelque sorte ces pratiques coloniales du passé. Selon lui, la création d'un système foncier hiérarchisé où le titre de propriété l'emporte sur le droit d'accès traditionnel à la terre a rendu caduc tout un maillage de règles plurielles et enchevêtrées dont la souplesse d'évolution permettait de tenir compte des besoins fonciers de l'ensemble la communauté. D'après Emmanuel Tshikwatamba, même le modèle des coopératives foncières si vanté aujourd'hui ne permet pas véritablement de mettre en œuvre les principes de gestion communautaire, car il repose uniquement sur la propriété collective sans refléter les principes de la philosophie *Ubuntu*. Du reste, ajoute Tshikwatamba, les règles traditionnelles participent d'une toute autre conception des notions de propriété et

d'identité : « D'un point de vue collectiviste, l'autre n'est pas différent de moi, il est en harmonie avec moi. Dans les sociétés modernes, en revanche, l'autre est un non-moi ». Mais là où le chef traditionnel peut affirmer « je ne suis en rien différent de mes sujets et rien ne distingue ma propriété de la leur », la traduction d'une telle assertion dans un cadre juridique fondé sur le concept de propriété ne va évidemment pas sans difficulté. Quant à l'idée de récupération des terres par la force à laquelle d'aucuns ont assimilé cette conception afrocentrique de la propriété foncière, Tshikwatamba la rejette comme une solution colonialiste et étrangère à la coutume africaine, préférant plaider pour une redistribution des terres résultant d'un exercice légitime des prérogatives coutumières.

Analysant les initiatives les plus récentes en matière de réforme foncière, notamment la loi sud-africaine relative aux droits fonciers communaux (Communal Land Rights Act ou CLRA) et celle relative à la gestion foncière (Land Management Bill), Kgoši Makgeru relève que peu de terres sont la propriété des communautés autochtones. Il souligne par ailleurs que les instruments juridiques existants restreignent le pouvoir de représentation des chefs traditionnels face aux puissants intérêts miniers, et qu'en outre ils sont toujours impuissants à permettre un droit d'usage des terres égal pour tous. Phillan Zamichia, pour sa part, s'intéresse aux processus de privatisation des terres, indissociables des projets ayant pour objet leur redistribution. Il montre comment les grandes ambitions nées aux temps de l'indépendance en Namibie, au Zimbabwe et en Afrique du Sud se sont traduites par des initiatives souvent lentes et de faible portée, mais aussi comment les gouvernements, confrontés à des inégalités désespérément persistantes, ont fait le choix de la propriété privée et d'un marché foncier dynamique. Il s'inquiète d'ailleurs du regain d'intérêt pour les projets d'immatriculation individuelle des terres inspirés par les théories d'Hernando De Soto sur la formalisation des droits de propriété, redoutant en particulier que se multiplient sur une très grande échelle les saisies de terre ou les ventes à vil prix. Phillan Zamichia conteste l'utilité même de ces projets visant à permettre l'accumulation d'un capital foncier, en soulignant les coûts prohibitifs qu'implique la nécessité de procéder à l'arpentage des terres et à l'établissement des registres cadastraux. Il met également en doute le bénéfice de tels projets pour

les populations pauvres, dans la mesure où celles-ci tirent en général leurs moyens de subsistance de l'exploitation des terres collectives. Il cite notamment l'exemple du Kenya, où depuis la mise en place des programmes d'immatriculation foncière dans les années 1950, seuls ceux qui avaient leurs entrées en politique ont vu leur richesse foncière s'accroître. Il en tire la conclusion que ces programmes signifient moins de droits pour ceux qui ont recours à la solidarité sociale, les femmes en particulier, mais plus de querelles foncières, plus de spéculations et, in fine, plus de sans-terre.

Ressort également des débats le souhait exprimé par certains de voir les normes et préceptes traditionnels occuper une place plus importante en matière de gestion foncière. Les chefs traditionnels eux-mêmes demandent à disposer de prérogatives officielles, convaincus qu'ils sont que leur proximité avec les populations concernées leur permettrait d'atteindre une plus grande efficacité. Plusieurs intervenants du colloque ont, à cet égard, insisté sur la nécessité de tenir compte du fait que la gestion collective et participative des terres représente une tradition solidement enracinée en Afrique australe. Certains ont ainsi loué les vertus d'une gestion foncière confiée aux autorités traditionnelles, en faisant valoir que la terre a toujours été la propriété de la collectivité et que c'est au nom de cette dernière que les chefs traditionnels peuvent en assumer la gestion. Reprenant ces arguments, Emmanuel Tshikwatamba plaide, dans le cadre de ce qu'il appelle une approche communautaire, pour l'instauration d'une gestion foncière participative et pour une revivification des règles coutumières de gouvernance de la terre.

2. Une coopération nécessaire entre les diverses autorités : quelles articulations ?

Des débats menés ressort très clairement la nécessité d'une coopération concrète entre l'État et ses structures, d'une part, et les autorités traditionnelles et le droit coutumier, d'autre part, et cela bien que chacun d'eux participent de valeurs diamétralement opposées. Etienne Tshikwatamba et Kgoši Makgeru se sont tous deux montrés d'avis qu'une coopération devrait s'établir entre les chefs traditionnels et les responsables élus, au vu des rôles conjoints que les premiers

et les seconds jouent désormais dans la conservation des terres et la distribution des moyens de développement économique. Ces deux auteurs vont même jusqu'à préconiser que les réformes en matière de gouvernance et de gestion foncière s'inspirent des savoirs des chefs traditionnels, par la voie d'une sorte de transfert de connaissances dont ceux-ci seraient la source. Plusieurs exemples ont, du reste, été cités, qui démontrent que des ponts peuvent s'établir entre les différentes autorités concernées.

Kgoši Makgeru a également plaidé en faveur d'une gestion foncière véritablement collective, dans laquelle collaboreraient de façon efficace tous les acteurs et départements ministériels ayant en charge l'administration des terres. Actuellement, a-t-il été rappelé, les services du ministère des Affaires foncières, du ministère de l'Agriculture, du ministère aux Collectivités locales et provinciales et du ministère du Logement sont requis de travailler en collaboration avec les autorités locales aussi bien qu'avec les conseils traditionnels. Les débats ont également grandement bénéficié de l'intervention d'un chef traditionnel très impliqué dans les affaires de sa province et qui, de la position sans équivalent qui est la sienne, porte sur les dysfonctionnements du système actuel un regard des plus éclairants. L'absence d'acceptation commune et de définition claire des rôles de chaque partie prenante, souligne-t-il, ne peut que préjudicier aux intérêts des communautés concernées, alors même que des collaborations de meilleure qualité sont possibles. De même, il attribue les retards pris dans l'application de la loi CLRA au fait que celle-ci ne constitue pas une priorité législative, bien qu'étant fortement plébiscitée par les leaders traditionnels. Plus qu'un retrait de l'État des affaires locales, il évoque la possibilité d'une gestion collective qui impliquerait, sinon l'ensemble des membres de la communauté, du moins ses responsables administratifs. Se faisant la voix de l'ensemble des chefs traditionnels, il observe que les communautés traditionnelles se considèrent elles-mêmes, et non l'État, comme les propriétaires légitimes des terres. Et cependant, note-t-il, elles ne sont pas en position de dialoguer sur un pied d'égalité avec l'administration centrale. Par conséquent, dès lors que les collectivités locales ont la charge de répartir les ressources foncières dans les zones sur lesquelles s'exerce de facto l'autorité de chefs traditionnels, il devient essentiel que les premières et les seconds puissent s'accorder

sur une commune stratégie de développement. Enfin, souligne-t-il, réconcilier les pratiques coutumières et les identités traditionnelles avec les dispositions issues de la nouvelle Constitution ne peut, quand bien même cela prendra du temps, que constituer une perspective enthousiasmante pour la gouvernance locale.

Phyllan Zamichia a quant à lui exposé en quoi la loi CLRA pourrait être l'occasion pour l'Afrique du Sud de garantir un certain nombre de droits aux populations les plus défavorisées, en réservant aux chefs traditionnels une place au sein des conseils d'administration foncière. Ces conseils, souligne-t-il, permettraient de préserver les intérêts de ceux qui ne souhaitent pas voir leurs droits fonciers être du seul ressort des chefs traditionnels. Des exemples de ce type existent d'ailleurs dans les pays de la région, notamment au Botswana et au Lesotho où, tout en maintenant les règles coutumières de propriété foncière, les autorités en ont confié la gestion à des commissions pluralistes afin d'éviter que les terres ne soient directement attribuées par les chefs à tel ou tel individu. Au Botswana, l'existence de ces commissions élues a permis à l'État de recueillir davantage d'informations sur les ressources foncières en zone rurale, et cela pour un coût bien moindre que celui qui serait résulté de relevés topographiques effectués à grande échelle. Elles ont en outre grandement facilité la planification rurale dans le cadre des systèmes de propriété traditionnels. Au Lesotho, de même, des comités consultatifs élus sont chargés de conseiller les chefs traditionnels, jouant un rôle similaire à celui traditionnellement reconnu aux membres des communautés. Dans l'un et l'autre systèmes, enfin, l'acquisition de terres en pleine propriété est interdite dans l'ensemble des zones sur lesquelles les commissions exercent leur autorité, de telle sorte que les règles coutumières n'entrent jamais en conflit avec les programmes de privatisation.

Emmanuel Tshikwatamba souligne les vertus redistributives de ces proto-régimes fonciers africains, estimant que ceux-ci se caractérisent par une gestion plus fine, assurent une plus grande stabilité socio-économique et enfin font preuve d'une plus grande souplesse d'adaptation à la réalité du système communautaire, notamment en tant que celui-ci se caractérise par des droits d'accès « pluriels » à la terre. Souplesse, redevabilité collective et créativité dans la façon de donner aux populations la maîtrise de leur destin : tout concourt, dans ce cadre, à cimenter

l'identité du groupe. L'allocation coutumière des terres emporte un bénéfice de long terme pour l'ensemble de la communauté concernée, là où la propriété privée n'est faite que de transactions monétaires entre individus. Emmanuel Tshikwatamba invite à une relecture plus démocratique des principes de l'autorité traditionnelle, appelant à substituer à l'idée d'un pouvoir sans borne reposant sur la contrainte celle d'une communauté prenant en main son développement de façon innovante et collectivement délibérée. Au reste, fait-il valoir, le magistère moral associé à l'autorité traditionnelle est plus en phase avec la réalité à la fois sociale et économique des populations considérées. C'est pourquoi il salue la création des chambres provinciales de chefs traditionnels comme une reconnaissance bienvenue des mécanismes traditionnels de la gouvernance foncière, mais aussi comme une réponse au procès en illégitimité que font régulièrement aux chefs traditionnels les thuriféraires de la démocratie électorale.

Cette troisième session du colloque a clairement mis en évidence ce qu'Etienne Tshikwatamba appelle le besoin « d'explorer plus avant les principes de gestion spécifiquement africains [...] plutôt que de s'efforcer d'insérer ces concepts dans les cadres de pensée occidentaux ». En cela, cette session confirme ce à quoi avait également abouti la session précédente, consacrée aux Constitutions des pays concernés. Un pas supplémentaire a toutefois été franchi dans la compréhension des mécanismes d'hybridation des différentes formes de légitimité. Pour reprendre à nouveau les termes du docteur Tshikwatamba, l'essentiel n'est pas la valeur en soi de telle ou telle forme de légitimité mais bien « les jugements de valeur sur lesquels repose cette légitimité aux yeux des populations africaines ». Ces aspirations profondes des populations sont l'un des ressorts des dynamiques d'hybridation en cours.

Incidence de la culture collectiviste sur l'acquisition et l'administration des terres Enjeux de la modernité et légitimation du pouvoir

*Nditszeni Emmanuel Tshikwatamba
Université du Limpopo*

(Traduit de l'anglais)

La présente contribution entend interroger la culture communautaire africaine en matière d'acquisition et d'administration des terres, mais aussi les processus de légitimation du pouvoir. Il sera par ailleurs fait référence aux enjeux de la modernité dans une perspective comparative. Le postulat de départ de notre propos est que le communautarisme a été et continue d'être un mode de vie propre à la culture africaine. En effet, il n'est pas un aspect de l'existence des populations africaines, la terre notamment, qui ne soit influencé par cette orientation culturelle fondamentale. La question foncière en Afrique est, depuis les débuts de l'ère coloniale, l'objet d'affrontements dont seront retracées ici les évolutions. Si aujourd'hui certaines pratiques foncières se démarquent de cette orientation communautaire, c'est qu'elles ont été historiquement contaminées par divers éléments. Le système africain de gouvernance et de gestion des ressources foncières par l'intermédiaire des chefferies doit être célébré pour la stabilité qu'il a su créer d'une génération à l'autre. Il sera ici démontré que la question foncière est plus efficacement gérée par les systèmes traditionnels que par les gouvernements modernes et démocratiques.

1. Contexte

La gestion foncière communautaire, que l'on peut aussi appeler collectivisme, est une pratique qui a cours en Afrique depuis des décennies. L'habitude consistant à gérer collectivement la propriété des terres et leur distribution remonte aux débuts du colonialisme et de la victoire remportée par l'impérialisme sur les systèmes de gouvernance africains traditionnels. Plus tard, l'introduction d'une gouvernance moderne en Afrique a également contribué à ce que disparaisse cette approche communautaire de la question foncière. Il reste pourtant beaucoup à apprendre des systèmes traditionnels de gestion et de gouvernance des terres. Paul Maylam¹ observe que les systèmes de gouvernance africains traditionnels sont généralement perçus comme anecdotiques et extérieurs au monde de l'économie moderne, n'apparaissant que très rarement sur le devant de la scène alors même que les systèmes modernes de gouvernement ne sont pas exempts de défauts. Il en va ainsi des chefferies, que les gouvernements modernes ont reléguées à la marge et dont elles ont dilué les prérogatives. Étant parvenus à cette extrémité, les gouvernements modernes doivent revoir leur approche et faire leurs certains éléments des philosophies africaines s'ils veulent pouvoir établir un lien différent avec le continent africain et avec les Africains de par le monde. Cela ne peut se faire sans mieux comprendre et valoriser l'héritage africain, ni sans s'inspirer, par la voie d'un véritable transfert de connaissances, de la gouvernance et de la gestion communautaires². Cela ne peut se faire sans une renaissance africaine qui soit l'occasion de redécouvrir et de redonner leur sens aux pratiques africaines si longtemps comprimées par l'expansion des cultures occidentales. Témoignent notamment de ce sentiment les auteurs d'un ouvrage rédigé sous la direction d'Hans Normann³ lorsqu'ils affirment qu'il reste encore aux décideurs politiques à trouver un cadre adapté aux pratiques africaines, notamment en matière de propriété et de répartition des terres. Identifier les pratiques indigènes appropriées en matière de gestion foncière requiert certes une exploration minutieuse.

(1) Paul Maylam, *A History of the African People of South Africa: From the early Iron Age to the 1970's*, Le Cap, Creda Press, 1986, p.i.

(2) Lovemore Mbigi, *Ubuntu: The African Dream in Management*, Johannesburg, Knowledge Resources, 1997, p. 9.

(3) Hans Normann (dir.), *Indigenous Knowledge and its uses in Southern Africa*. Pretoria, Human Science Research Council, 1996.

Promouvoir une gouvernance collective sur toutes les questions liées à la terre et à sa gestion constitue une démarche authentiquement indigène puisant dans le savoir africain. La question des valeurs et des perceptions joue naturellement un rôle important lorsqu'il s'agit de ressusciter une pratique africaine telle que la gestion commune et communautaire. Or, à cet égard, la question n'est pas de savoir quelle est la valeur intrinsèque de telle ou telle pratique, ni même de savoir si celle-ci évolue, mais bien plutôt de déterminer quel est le jugement de valeur qui la fonde aux yeux des Africains eux-mêmes.

2. Les approches « colonialo-modernistes » de la démocratie

En Afrique du Sud, c'est avec l'arrivée des Hollandais, dans les années 1650, que furent tout d'abord spoliées les terres des populations indigènes, terres dont la responsabilité relevait alors des chefferies. Mangosuthu Buthelezi nous rappelle à cet égard que l'histoire de la colonisation européenne de l'Afrique fut celle de la conquête, du pillage, de la spoliation et de l'exploitation des populations africaines autochtones. C'est par l'expropriation que les colonisateurs européens ont originellement acquis des terres, suscitant en réaction plus de deux siècles de luttes anticoloniales menées par les populations africaines et leurs chefs pour la défense de leur indépendance et de leurs terres. Qui plus est, les populations indigènes n'ont pas seulement été dépossédées de leurs terres mais aussi de leur bétail, bovins, moutons ou chèvres selon les cas. On ne pouvait en effet céder la terre sans le bétail dont elle constituait l'espace naturel de pâturage. Dans son histoire de l'Afrique du Sud avant 1854, Van Aswegen⁴ rappelle comment la Compagnie hollandaise des Indes orientales (DEIC), lorsqu'elle a décidé de créer au Cap un point de ravitaillement pour ses navires, avait parfaitement compris l'intérêt qu'elle pouvait tirer des troupeaux que possédaient les indigènes dans la région. La terre n'a d'ailleurs pas seulement été confisquée mais également accaparée par des élites coloniales qui se sont empressées d'ériger des systèmes défensifs perfectionnés pour se protéger de ceux qu'ils avaient spoliés. Les expéditions de reconnaissance menées en 1835 et 1884 avaient conclu que les terres africaines

(4) H.J. Van Aswegen, *History of South Africa to 1854*, Pretoria, Van Schaik, p.22.

étaient fertiles et largement vides d'hommes, soulignant que l'intérieur des terres avait subi un fort dépeuplement par suite d'une succession de guerres ayant opposé entre elles plusieurs chefferies d'Afrique australe. La fiabilité de ces rapports d'expédition, la plupart rédigés par des missionnaires, a été débattue à l'envi par les historiens. Il est toutefois raisonnable de penser que la théorie du dépeuplement avancée par les missionnaires était à tous égards infondée et exagérée. Cet argument historique fallacieux sur lequel les trekkers se sont fondés pour affirmer que les terres qu'ils ont occupées étaient inhabitées et n'appartenaient à personne ne peut qu'être rejeté par les Africains eux-mêmes⁵. La question centrale n'est pas de savoir si les terres en question étaient, ou non, occupées, mais bien si elles appartenaient aux peuples africains autochtones. La meilleure preuve en est que les colons arrivèrent, non pas avec des terres dans leurs fourgons, mais bien avec ces mitrailleuses dont ils firent usage pour provoquer l'effroi des populations africaines.

À la fin du XIXe siècle, plus des neuf dixièmes de l'Afrique étaient passés sous contrôle impérialiste. Ceux qu'on a appelés les Ngunis méridionaux payèrent le plus lourd tribut aux guerres coloniales, furent dépossédés de leurs terres et, finalement réduits au silence. À leur tour, les Zoulous furent finalement vaincus par les Britanniques en 1887. Plus au Nord, les Pedi et les Venda combattirent tant les Boers que les Britanniques au cours d'affrontements intenses, avant de succomber face à la supériorité militaire des colons. Les Sotho du Sud défendirent leur terre avec bravoure avant d'être incorporés au protectorat Britannique. Sur l'autre rive du fleuve Limpopo, les Matabele et les Shonas furent défaits en 1886. Toutes ces guerres furent menées par les envahisseurs coloniaux en premier lieu pour s'emparer des terres des autochtones et consolider leur emprise territoriale. Les peuples africains ripostèrent pour que leurs terres restent aux mains des chefferies, mais avec un insuccès qu'explique la moindre sophistication de leur armement comparé à celui de leurs adversaires. Dans tous les pays africains soumis à la colonisation, la stratégie d'accaparement des terres fut conduite par les autorités coloniales selon le même modèle. Ce qui explique, en retour, que la guerre de libération ultérieurement

(5) Readers Digest Association of South Africa, *Illustrated History of South Africa* Le Cap, The Readers Digest, 1992.

menée au Zimbabwe entre 1965 et 1979 ait eu pour principal ressort la question foncière. Par contraste, la lutte contre l'apartheid menée en Afrique du Sud fut marquée par des revendications plus urbaines et essentiellement formulées en termes de « liberté ». Dans l'un et l'autre pays cependant, la très grande majorité de la population ne possède aujourd'hui encore pas la moindre terre du fait des spoliations dont s'est accompagnée l'installation par la force des colons. En Afrique du Sud, il n'existe pas de vétérans de la guerre de libération comme il peut en exister au Zimbabwe. Cela n'empêche pas l'Afrique du Sud d'avoir elle aussi ses cohortes de sans-terre que la question du rythme et de l'orientation de la réforme agraire intéresse au premier chef. La politique sud-africaine est aussi très marquée par la violence de classe qu'exercent les propriétaires blancs contre les ouvriers agricoles et les métayers⁶.

Ces spoliations réalisées sous le régime colonial furent ensuite légalisées, et des cadres normatifs adoptés à seule fin d'avaliser juridiquement ces expropriations. La loi sur la propriété foncière indigène (Native's Land Act) adoptée en 1913 par les autorités législatives sud-africaines avait ainsi pour objet de réglementer l'acquisition de terres par les « natifs ». Cette loi représentait un élément important du dispositif colonial d'expropriation. Elle créait un régime foncier ayant pour effet de priver la majorité des Sud-africains de la possibilité légale d'acquérir des terres, ce qui n'a pas manqué d'avoir des conséquences socio-économiques majeures dont les traces sont encore visibles dans l'Afrique du Sud démocratique d'aujourd'hui. Il va sans dire que cette spoliation foncière qu'a connue l'Afrique du Sud est un phénomène commun à tout le continent. Tout à sa volonté de détruire complètement les structures indigènes traditionnelles des sociétés africaines et d'imposer son impérialisme dans sa stupéfiante totalité, le colonialisme ne se satisfait pas d'enserrer le peuple dans ses mailles et de vider les ressources des indigènes de toute forme et de tout contenu, il s'emploie à privatiser les terres après les avoir conquises. Qu'il suffise de penser à ces écriteaux apposés aux abords des fermes coloniales, sur lesquels il était indiqué que « toute intrusion sera poursuivie ». Ceux qui étaient les propriétaires légitimes des terres se voyaient qualifiés

(6) Andile Mngxitama, *South Africa-Land Reform*. Johannesburg: National Land Committee 2000, p. 7.

d'intrus, manière pour les régimes coloniaux d'ajouter une ligne de défense supplémentaire.

Mais les chefs traditionnels et les chefferies n'ont pas seulement été dépossédés de leurs terres par les régimes coloniaux, ils l'ont été aussi du fait de l'instauration des gouvernements modernes. Ces gouvernements modernes ont délaissé les pratiques d'inspiration traditionnelle en matière d'acquisition et de gestion des terres et choisi de perpétuer les modèles coloniaux. Autorités traditionnelles et peuples indigènes ont, par conséquent, essuyé un double outrage en matière foncière, dès lors qu'ils ont été spoliés de leurs terres par les régimes coloniaux tout d'abord et par les États modernes ensuite. Pour différents qu'ils soient, les modèles administratifs qui se sont développés en Afrique après l'indépendance ont tous en commun d'avoir emprunté certains de leurs traits à l'ancienne tutelle coloniale. Or, les règles du jeu politique mises en place par les régimes coloniaux possédaient un minimum de cohérence, même si ces régimes s'écartaient souvent des principes de rationalité et de légalisme censés les organiser. Les procédures de prise de décision en vigueur sous le régime colonial n'accordaient qu'une place faible, voire nulle, aux valeurs africaines, et il en va exactement de même de la gouvernance moderne. Aussi les centres de pouvoir en Afrique se sont-ils agrégés aux pactes de domination mis en place, sous des formes variables, par de petits noyaux colonialistes. Du reste, ce n'est pas parce qu'elles trouvent leur origine dans le colonialisme que les politiques foncières ont nécessairement été l'objet d'une grande attention de la part des gouvernements africains. Leur bilan à cet égard dépend beaucoup du type de gestion des relations sociales qui a été imposé aux populations africaines. Dans certains pays africains autres que l'Afrique du Sud, le colonialisme a beau s'être évanoui depuis plusieurs dizaines d'années, ses effets ne continuent pas moins de marquer durablement les esprits⁷ pour tout ce qui concerne la gouvernance dite moderne et démocratique.

Les autorités démocratiques d'Afrique du Sud ont malgré tout reconnu la validité, sur certaines portions du territoire, des régimes fonciers traditionnels, notamment en instituant des conseils et chambres de chefs traditionnels. Mises en place au niveau des provinces,

(7) Naomi Chazan, Robert Mortimer, John Ravenhill et Donald Rothchild, *Politics and Society in Contemporary Africa*, États-Unis, Lynne Rienner Publishers, 1992, p. 168.

ces chambres de chefs traditionnels sont dotées de prérogatives qui ne se limitent pas au seul domaine foncier et peuvent connaître de nombreuses autres questions. Les gouvernements démocratiques sont certes des gouvernements modernes, mais, précisément, le caractère démocratique de leur formation les distingue des autres gouvernements modernes non-démocratiques. La reconnaissance des chefs traditionnels opérée par l'article 211 (1) de la Constitution sud-africaine est assurément une disposition louable. Les autorités traditionnelles exercent leurs prérogatives conformément aux règles coutumières, et les juridictions sont chargées de veiller à ce que ces dernières soient appliquées là où elles doivent l'être, à la condition toutefois qu'elles ne contredisent aucune disposition constitutionnelle. Grâce à cette reconnaissance constitutionnelle, les chefs traditionnels peuvent de nouveau exercer la fonction qui était originellement la leur, au terme d'une avancée qui, paradoxalement, est aussi un retour aux origines.

3. Collectivismes et terres communales

La famille constituait à l'origine l'unité de base des communautés africaines. À cet égard, il semble que la coutume des peuples d'Afrique du Sud ait été de créer des unités familiales élargies voyant les parents et les fils mariés vivre sous le même toit, selon une règle patrilinéaire. L'un des traits distinctifs des communautés africaines indigènes fut la façon dont ces unités familiales ont ensuite fusionné pour former des clans. Les sources hollandaises des 17^e et 18^e siècles rejoignent en effet les études anthropologiques menées antérieurement pour souligner le rôle déterminant joué par les clans dans l'histoire de l'Afrique. Chaque clan possédait sa propre organisation ainsi qu'un chef investi de la responsabilité de guider l'ensemble de la communauté. La tendance fut ensuite à la formation de groupes sociaux, politiques et ethniques plus larges, par regroupement de plusieurs clans en une chefferie unique placée sous l'autorité d'un chef reconnu et accepté comme tel par l'ensemble des intéressés. Le chef d'un tel groupe ethnique devait probablement sa position dominante au fait d'être issu d'une famille puissante et possédant des liens privilégiés avec l'ensemble des clans formant le groupe. C'est selon ce scénario d'une cohésion familiale s'élargissant aux dimensions d'un clan, puis d'un clan plus large et

enfin d'une communauté entière que s'est développé le modèle communautaire et collectiviste de gestion des terres placées sous l'autorité de la chefferie. Héritaire, la qualité de chef se transmettait de père en fils aîné, cette règle de dévolution étant acceptée comme légitime par tous⁸. Selon Gerhardus Oosthuizen⁹, le fait que la communauté soit issue de la réunion de clans importants, eux-mêmes formés à partir de clans plus réduits, eux-mêmes ayant leurs origines dans des structures familiales explique le choix d'une gestion collective des terres. Ce système a pour prémisse fondamentale qu'il est anormal qu'un individu puisse se trouver un jour séparé de la terre qui l'a vu naître. Cette prémisse affleure jusque dans certaines expressions africaines, et notamment la suivante : « le fait que je sois moi (en parlant d'un chef ou d'un des ses préfets) et non un autre (en parlant d'un sujet) et que l'autre soit un autre différent de moi (en parlant à la fois du chef, de ses préfets et des sujets) n'est pas concevable ; je ne suis que parce que nous sommes et puisque nous sommes, par conséquent je suis ». Par où l'on voit que dans un système communautaire, les chefs traditionnels ne possèdent pas la terre mais en sont seulement les gardiens agissant au nom de leurs sujets. Il ne s'agit pas d'eux en tant que chefs mais de leurs sujets, ces sujets qui ne sont pas « autrui » mais une part indivisible d'eux-mêmes. Leurs sujets et « eux-mêmes », chefs traditionnels, sont à l'unisson, et le mode de vie collectiviste inscrit dans leur culture permet de prévenir la survenance des querelles foncières. En cela, le communautarisme ou collectivisme africain est très proche du cadre théorique élaboré par le Code moral des bâtisseurs du communisme¹⁰. Rédigé en 1961 et proclamant le principe « un pour tous et tous pour un », ce code énonce la nécessité de l'entraide mutuelle et de relations entre individus fondées sur le respect et l'humanité, de sorte que « tout homme est à un autre homme son ami et son frère ou son amie et sa sœur ». Dans le même ordre d'idées, Grant qualifie de collectiviste toute philosophie ou tout système considérant que le groupe - classe, nation, race ou État - possède une importance supérieure à celle de l'individu.

(8) H.J. Van Aswegen, *op. cit.*, p.22.

(9) Gerhardus Oosthuizen, « Africa's Social and Cultural Heritage in a New Era », *Journal of Contemporary Africa Studies*- Special Jubilee Edition, 1985, p.92.

(10) Code moral des bâtisseurs du communisme.

La gestion collective peut par conséquent se définir comme une pratique foncière marquée au sceau des valeurs africaines. En l'espèce, les arrangements conclus au sein de la chefferie, du clan ou de la famille étendue bénéficient à tous les membres de celles-ci, conformément à l'esprit de l'*Ubuntu*. Daniel Papp¹¹ souligne que la collectivité concernée peut être une tribu, une chefferie, un clan, un village et/ou une famille étendue. Cette collectivité constitue l'échelle de base pour l'établissement de transactions qui, si elles trouvent leur origine dans la famille, en transcendent néanmoins les limites étroites pour s'étendre à tout le réseau de parentèle de la communauté. La gestion des terres relève de la compétence de la chefferie, celle-ci agissant non comme propriétaire mais comme gardienne ou conservatrice desdites terres. Cette distinction entre propriété et conservation est essentielle à notre propos. Les États coloniaux et modernes possèdent la terre à titre privé, là où les chefs traditionnels la détiennent au nom de leurs sujets. Cet état de fait trouve son fondement dans l'*Ubuntu*, terme dont il n'existe pas de traduction satisfaisante et auquel pourtant tous les groupes ethniques africains se réfèrent¹². Selon Christie, Lessem et Mbigi¹³, l'*Ubuntu* est un concept propre à l'Afrique et qui se trouve au cœur des méthodes afro-centriques de gestion. Le ministère sud-africain de l'éducation relève pour sa part¹⁴ que l'*Ubuntu*, qui s'apparente à la notion de dignité humaine, occupe une place particulièrement importante dans le système de valeurs africain et trouve son origine dans une aperception du monde elle aussi proprement africaine. L'*Ubuntu* implique notamment qu'un individu appartenant à un groupe donné dispose du droit imprescriptible d'être respecté et entendu s'il le souhaite, quel que soit son statut social. Un nouvel arrivant au sein de la chefferie peut ainsi se voir attribuer une parcelle de terre à labourer et cultiver. Le cas échéant, l'hospitalité résultant de l'*Ubuntu* peut conduire à donner au nouvel arrivant une partie des provisions mises en réserve afin qu'il puisse nourrir sa famille. Dans tous les cas cependant, la terre ne lui est pas vendue mais donnée dans le but de la cultiver. Le fait qu'elle ne

(11) Daniel Papp, *Contemporary International Relations: Frameworks for Understanding*, États-Unis, Macmillan, 1984, p.460.

(12) Nditsheni Emmanuel Tshikwatamba, « Contextualizing the Guidelines of Public Administration within the Selected African Community Values », article non publié, 2002, p.14.

(13) Christie, P, Lessem, M & Mbigi L. 1994. *African Management-Philosophies, Concepts & Applications*. Jhb: Knowledge Resources, 1994.

(14) Ministère sud-africain de l'Éducation, *Manifesto on Values-Education and Democracy*, Le Cap, Cape Argus, 2001.

soit pas vendue implique, en retour, que le bénéficiaire ne la possède pas mais la détient seulement en tant que gardien. Lovemore Mbigi¹⁵ traduit pour sa part le terme d'*Ubuntu* par une forme collective de moralité et de personnalité. Par conséquent, dissocier la gestion foncière collective de l'*Ubuntu* serait se priver d'en comprendre l'originalité fondamentale, dans la mesure où l'un et l'autre renvoient à l'idée de secours, de soutien et de solidarité - toutes choses qui n'avaient pas cours sous le régime colonial et que, aujourd'hui encore, les gouvernements modernes ne prennent en compte que très imparfaitement. La gestion communautaire traditionnelle ne saurait en effet se confondre avec la propriété de groupe telle qu'elle a pu s'incarner au travers de sociétés foncières coopératives récemment établies dans certaines collectivités villageoises. Un auteur comme Thomas Dye¹⁶ soutient en effet que la propriété de groupe, pour fonctionner, est très dépendante du rôle que jouent les propriétaires les plus éminents. Rien de tel n'existe dans la gestion communautaire, où la terre appartient à tous et où les relations humaines sont harmonieuses car établies selon les voies de l'*Ubuntu*.

Le propre du collectivisme africain et du système des terres communales tient à ceci que les individus interagissent selon des liens d'humanité et fonctionnent comme une famille au sein d'une communauté déterminée et dans des limites territoriales qui le sont également. Fondamentalement, cela implique que, pour ce qui concerne la gestion des terres, le « nous » l'emporte sur le « je ». Et à supposer que le « je » énonce un engagement pour lequel il n'a pas reçu mandat du « nous », ce « je » serait alors comptable devant la collectivité dans son ensemble. Quant aux frictions entre « nous » et « eux » lorsqu'il s'agit de gérer les terres, elles sont forcément inexistantes dès lors que « eux » et « nous » se fondent en un même « nous tous » qui désigne une fraction du collectif. Si, à tout prendre, « eux » existe, ce n'est qu'en tant qu'il désigne une autre fraction du collectif ayant sa propre manière d'administrer les terres, sans pour autant cesser d'appartenir au corps de la collectivité. Robert Kreitner et Angelo Kinicki¹⁷ font valoir que là où les cultures individualistes reposent sur le « je » et sur le « moi », les cultures collectivistes reposent sur le « nous ». Ceci se reflète dans

(15) Lovemore Mbigi, *op. cit.*, 1997, p. 2.

(16) Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, États-Unis, Prentice Hall, 1978, p.23.

(17) Robert Kreitner et Angelo Kinicki, *Organisational Behaviours*, États-Unis, McGraw Hill, 2001, p.112.

la nouvelle organisation administrative de l'Afrique du Sud qui, tout en demeurant un État unitaire et démocratique, a établi une division de son territoire en neuf provinces qui sont autant de points de référence et de « groupements collectifs » (collective entities). Cette architecture diffère fondamentalement de celle de la loi foncière de 1913 dont l'objet était de balkaniser la question foncière selon des lignes raciales. Avec le découpage en provinces, les autorités démocratiques sud-africaines ont abordé la question foncière de façon plus juste et plus équitable. On passe visiblement de la relégation à l'intégration, dans un mouvement qui culmine avec l'intégration des autorités traditionnelles dans l'ordonnement des pouvoirs locaux. Durant la phase transitoire de mise en place des collectivités locales, les chefs traditionnels se sont prévalus auprès des élus locaux des droits sur la terre qu'ils détenaient en tant que gardiens de celle-ci. En sens inverse, les élus se sont, eux, prévalus auprès des chefs traditionnels de la légitimité de leur mandat et des ressources que leur qualité d'élus leur permettait de mobiliser pour contribuer au développement local des régions abritant les chefferies. Étant donné cette compétition des premiers et des seconds, l'intégration est apparue nécessaire au développement des espaces sur lesquels s'étend l'autorité des chefs traditionnels. Il a fallu également trouver à cette querelle de légitimité une solution de compromis, de consolidation et de synthèse.

Dans les canons de la gouvernance coloniale ou moderne, les conflits fonciers sont inévitables, à l'image de ce qui s'est d'ailleurs produit dans le passé. James Barber et John Baratt¹⁸ soulignent l'analogie avec le cadre mis en place par le régime d'apartheid, visant à découper le territoire sud-africain en plusieurs bantoustans. L'apartheid favorisait la propriété privée des terres, sur fond de relations conflictuelles entre les habitants des « régions centrales » et ceux des « régions périphériques », les seconds étant arc-boutés contre l'imposition de l'autorité politique, là où les premiers pouvaient assez aisément s'affranchir des pressions visant à modifier la situation. Rejoignant Daniel Papp¹⁹, pour qui les conceptions occidentales conviennent mal aux cultures africaines, l'objet du présent article est de démontrer que le système

(18) James Barber et John Baratt Barrat, *South Africa's Foreign Policy: The Search for Status and Security 1945-1988*, États-Unis, Cambridge University, 1990, p.3.

(19) Daniel Papp, *op. cit.*, 1984, p.460.

traditionnel de gestion communautaire est riche d'enseignements qui ont toute leur place dans un régime foncier moderne.

4. Les défis de la gestion foncière pour les gouvernements modernes

Les modes d'acquisition et de gestion des terres posent aux gouvernements modernes des défis aussi considérables qu'incontournables. Le fait que certains occupent des terres sans droit ni titre (informal settlements) représente l'un des méfaits des régimes fonciers modernes. À l'inverse, les données historiques disponibles suggèrent qu'il n'existait pas d'occupation sauvage là où prévalaient les systèmes traditionnels d'acquisition et de gestion des terres. Ces implantations sauvages persistent, du reste, en dépit des programmes gouvernementaux de création de logements à bas prix, dont la faillite est d'ailleurs souvent présentée comme l'une des causes du phénomène. Même lorsqu'elle constitue une occupation illégale, l'implantation sauvage est perçue par ceux qui y recourent comme une réponse immédiate et abordable à la pénurie de logements²⁰. Nous entendons cependant souligner que, fondamentalement, cette pénurie ne résulte pas des lenteurs qui affectent les programmes de construction de logements sociaux, mais bien de la manière dont la question foncière est traitée par les autorités sud-africaines modernes et démocratiques. Plus encore, nous soutenons qu'à l'époque où les terres étaient allouées et gérées selon le système traditionnel, et aujourd'hui encore dans les zones où ce système s'applique, les implantations sauvages étaient et continuent d'être inexistantes, du fait de l'efficacité de la gestion foncière opérée par les chefferies traditionnelles en tant que conservateurs des terres. À vrai dire, la notion même d'occupation illégale est inconcevable dans le régime foncier administré par les chefferies qui, de ce point de vue, se révèle bien plus avantageux que l'approche retenue par les autorités modernes. S'il n'est pas absolument exempt de défauts, le système traditionnel se compare très avantageusement aux régimes fonciers modernes, ainsi qu'il apparaît très clairement dans le tableau suivant²¹ :

(20) Marie Huchzermeyer et Aly Karam, *Informal Settlement: A Perpetual Challenge*, Le Cap, UCT Press, 2006, p. 19.

(21) Tableau réalisé d'après Pacific Institute, *Investment in Excellence: Personal Resource Manual*, Seattle, 1998, p.2000.

Tableau 4.1 Écueils et avantages des gouvernements modernes

Écueils de la modernité	Avantages des régimes fonciers traditionnels
Le contrôle sur la terre est exercé de façon verticale et descendante	Le contrôle sur les terres est exercé en commun
Les responsables sont tenus de rendre des comptes	La redevabilité (reddition de comptes) est un exercice commun
L'autorité découle du poste occupé et des prérogatives afférentes	L'autorité traditionnelle découle des soins apportés à la communauté et du soutien de cette dernière
Sécurité juridique et intangibilité sont les caractères essentiels des régimes fonciers	La flexibilité est la marque constante des régimes fonciers traditionnels
Cessions et transactions sont les instruments exclusifs d'accès à la terre	Des droits d'usage pluriels sur les terres sont créés
Le système ne comporte aucune stratégie durable en termes d'émancipation économique des populations défavorisées (empowerment)	L'autorité traditionnelle apporte une réponse créative et innovante à la question de l'émancipation économique des populations défavorisées
Le système suppose une certaine stabilité de la propriété foncière	Le système permet une adaptation constante aux changements de situation

Ce tableau met clairement en évidence les écueils des régimes fonciers modernes et, en contrepoint, les avantages résultants du système traditionnel de propriété foncière. Là où les premiers se caractérisent par une certaine verticalité, le second met davantage l'accent sur les éléments d'horizontalité. Sans doute l'un des inconvénients majeurs du régime moderne réside-t-il en ceci que les conflits fonciers sont nécessairement réglés selon des voies hiérarchiques rigides et verticales

où seul le responsable désigné doit rendre compte de son action en l'absence de redevabilité exercée en commun. Cette structuration verticale est d'ailleurs, selon Henry Lever²², le propre des gouvernements modernes. À l'inverse, le système traditionnel se singularise par une redevabilité partagée, fruit de la stratégie de décentralisation qu'incarnent les préfets (Indunas). Loin d'être verticale, la reddition de comptes s'effectue au travers et au sein des différents niveaux d'interaction sociale. Si des auteurs comme Albert Venter²³ ont pu affirmer que les populations noires dans les zones rurales se regroupent en chefferies traditionnelles placées sous l'autorité hiérarchique d'un chef tribal, il serait, à notre sens, plus approprié de parler de chefferies ethniques dont le collectivisme est la marque, bien davantage que la notion de hiérarchie. Il faut dire que les blancs, aussi bien ceux qui vivent en ville que ceux qui résident sur les grandes exploitations agricoles, n'entretiennent que fort peu de contacts avec le système des chefferies et n'ont par conséquent de celui-ci qu'une connaissance abstraite et assez académique. Dans un État moderne, un agent n'a un devoir de responsabilité et de loyauté que vis-à-vis de sa hiérarchie, telle que les contours en sont dessinés par les organes supérieurs de gouvernance et de gestion. Dans un système traditionnel de gouvernance, en revanche, responsabilité et loyauté ne sont dues qu'à l'égard de la communauté elle-même, ce qui renforce l'aspect collectiviste et communautaire du régime foncier correspondant. En outre, là où l'enjeu essentiel des systèmes modernes concerne la sécurité juridique et l'intangibilité des terres acquises ou redistribuées par la seule voie de cessions et d'échanges, le système traditionnel permet, lui, de donner naissance à des droits pluriels sur la terre qui ne se limitent pas au seul modèle de vente et de signal de prix. Par conséquent, le système traditionnel favorise l'accès à la terre pour un coût modique ou nul quand, dans le même temps, les systèmes modernes sont grevés de coûts exorbitants. De plus importantes surfaces peuvent par ailleurs être redistribuées via le système traditionnel, dans la mesure où celui-ci repose sur une allocation correspondant à une agriculture de subsistance. L'approche de l'État moderne en matière d'acquisition et de gestion des terres

(22) Henry Lever, *South African Society*, Johannesburg, Jonathan Ball, 1978, p.3.

(23) Albert Venter, *South African Government and Politics: An Introduction to its Institutions-Processes and Policies*, Johannesburg, Southern Book Publishers, 1989, p.10.

échoue, pour sa part, à tenir compte de l'importance de l'auto-suffisance pour l'émancipation économique des populations défavorisées. Là où la terre est adjugée pour un coût nul, le principe de conservation et d'usufruit (custodianship) l'emporte. Et là où le principe d'usufruit prévaut, le récipiendaire des terres peut parfaitement n'effectuer de paiement compensatoire que le jour où il en a les moyens. Et encore faut-il comprendre cette idée de paiement dans son contexte, c'est-à-dire moins comme un paiement financier que comme une contribution personnelle au système de conservation des terres, au bénéfice simultané d'autrui et de tous, conformément à la conception communautaire. C'est en cela que le système traditionnel peut fonctionner sans devoir faire appel à des organismes financiers. La gouvernance foncière moderne, en revanche, entretient par nécessité des liens étroits avec ces mêmes organismes, ce qui aboutit à un renchérissement considérable des terres, à un accès de plus en plus difficile à celles-ci et, au bout du compte, aux implantations sauvages.

5. Traits principaux de la gestion collective appliquée à la propriété foncière

La figure ci-dessous est une représentation, appliquée à la propriété foncière, du modèle de gestion collective d'Emmanditsh. Ce modèle permet de parvenir à une gestion foncière à la fois responsable (accountable), transparente, efficace et efficiente. Il s'agit d'un modèle interactif et tenant compte de la nécessité d'œuvrer collectivement à la gestion des terres dans le cadre du système traditionnel forgé au cours des âges.

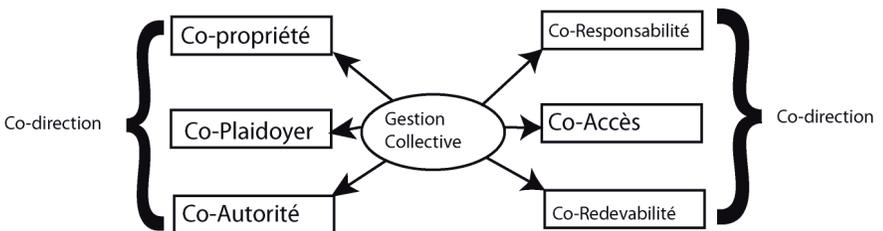


Figure 5.1 : Modèle de gestion collective d'Emmanditsh appliqué à la question foncière

Conformément à ce modèle, le système traditionnel crée et fait siennes les valeurs de co-propriété de la terre, de plaidoyer commun sur la question foncière, de co-responsabilité dans l'administration des ressources foncières et de co-redevabilité à travers l'institution des préfets investis par le chef de la responsabilité d'administrer et de gérer les terres. L'association des membres de communauté à la co-direction de la chefferie est assurée par le système des préfets (Indunas) répartis sur l'ensemble de la communauté. Cette co-direction insiste sur les notions de responsabilité et de redevabilité objectives, et non subjectives, cette question de la subjectivité étant en effet incontournable partout où règnent des gouvernements modernes ou post-modernes. Un accès partagé à l'information (coaccès) et l'adoption d'une position commune sur la question foncière (co-plaidoyer) aident à la satisfaction des autres critères sur lesquels repose le modèle et servent également l'objectif d'émancipation des populations défavorisées. Selon le New Lexicon Dictionary of the English Language - Encyclopaedic edition, le préfixe « co- » contient l'idée d'effort conjoint, l'idée d'un effort accompli ensemble et avec ensemble. En l'espèce, l'idée de gestion collective des terres et de propriété collective répond bien à cette idée de synergie s'établissant entre la communauté et l'autorité traditionnelle. Comme le montre ce modèle, le collectivisme tend à favoriser le partage de buts communs, une identité de groupe plus affirmée, une redevabilité collective supérieure ainsi qu'une meilleure communication. Cette identité du groupe, comme il a été souligné plus haut, est cependant toute différente du modèle de propriété coopérative mis en œuvre par les États modernes. Selon Ken Blanchard²⁴, du reste, toute autorité, qu'elle soit démocratique ou traditionnelle, doit être jugée avant tout sur son efficacité et sa réussite. Dans notre cas, l'idée est que la gestion collective des terres permet une co-direction efficace des affaires foncières et, partant, garantit que les terres soient allouées et administrées de façon réussie. Dans un système de gestion collective, la co-direction réussie (successful co-leadership) est le but à atteindre, et l'efficacité de l'autorité traditionnelle (core leadership) le moyen d'y parvenir. Les querelles foncières survenant au sein de la communauté sont arbitrées par les préfets de la chefferie (Indunas) et non tranchées depuis le

(24) Ken Blanchard, Blanchard, *Management of Organizational Behaviour: Utilizing Human Resources*, États-Unis, Prentice Hall, 1982, pp.109-110.

sommet. Les interactions entre individus reposent sur l'épanouissement (accomplishment) plutôt que la contrainte (command), tandis qu'est recherché le fait pour chacun d'assumer ses responsabilités²⁵.

6. La question de la légitimité

Dans le système des chefferies, l'autorité traditionnelle est héréditaire. Ceux qui en sont les titulaires sont regardés comme des chefs-nés et révérents en tant que tels dès leur naissance. D'une certaine manière, la question foncière est elle aussi héréditaire, dans les communautés traditionnelles comme dans les communautés modernes, puisqu'une génération en hérite et la transmet à la suivante. Aux yeux des États modernes, toute gouvernance qui n'est pas électorale est nécessairement illégitime. La théorie traditionnelle de l'autorité considère, en revanche, que les chefs naissent dans des circonstances particulières de temps et de lieu et qu'il n'est nul besoin qu'ils soient fait chefs ou élus chefs. Cette théorie, que l'on appelle parfois la « théorie du grand homme », veut que certaines personnes naissent avec des qualités personnelles leur permettant de s'illustrer dans certaines circonstances historiques particulières et de devenir chefs. Cet argument fondamental a donné naissance à ce qu'on appelle aujourd'hui la théorie des qualités personnelles. Celle-ci se concentre sur les traits de caractère propres au chef, et en l'espèce au chef traditionnel. Trouvant de grands défauts à cette « théorie du grand homme » et à l'axiome selon lequel les chefs naissent tels, de nombreux universitaires ont préféré rechercher les origines de l'autorité, non dans les qualités du chef lui-même, mais dans celles du groupe sur lequel s'exerce cette autorité. À quoi les théories de l'autorité ont ensuite ajouté l'importance de la situation pour la compréhension du phénomène, donnant naissance à une approche situationniste dont la notion centrale est ce que la langue allemande appelle *Zeitgeist* ou, littéralement, « l'esprit du temps »²⁶. Considérés à l'aune de ces cadres théoriques, le système traditionnel de gouvernance et la compétence de la chefferie en matière de gestion des terres doivent être considérés comme légitimes. Si l'on s'en tient à l'approche privilégiant le groupe des dirigés sur la personnalité du dirigeant, on ne peut que constater

(25) Tom Burns et George Stalker, *The Management of Innovation*. London, Tavistock, 1961, p.13.

(26) Fred Luthans, *Organisational Behaviour*, États-Unis, Mac Graw, 2002, p.579.

que les individus vivant sous l'empire d'une autorité traditionnelle ne manifestent ni ne protestent en vue de substituer à cette autorité un système démocratique ou moderne. En matière d'allocation et de gestion des terres, les systèmes traditionnels de gouvernance sont parvenus, là encore en se plaçant du point de vue des dirigés, à gérer la question foncière à la satisfaction des différents groupes au sein de la communauté et à la satisfaction de celle-ci prise dans son ensemble. À l'inverse et comme en témoigne le phénomène des implantations sauvages, les systèmes dits modernes et démocratiques sont l'objet de protestations et de contestations bien plus nombreuses que les systèmes traditionnels. André du Pisani²⁷ nous apprend à cet égard que la création de partis politiques noirs dans la Namibie du début des années 1960 a porté à un niveau d'intensité inconnu jusque-là les stratégies politiques de résistance et de contestation. L'approche situationniste, quant à elle, permet de comprendre que l'autorité traditionnelle des chefferies réside bel et bien dans un « esprit du temps » (Zeitgeist). Ce temps est à la fois le temps immémorial, le temps antérieur aux conquêtes impérialistes et coloniales, le temps où les chefferies prédominaient, mais aussi le temps présent. Considéré à la lumière de ces arguments théoriques, le système traditionnel des chefferies apparaît donc comme parfaitement justifiable et légitime.

Légitime, le système traditionnel l'est en ce que, avec ses chefs nés pour devenir chefs, il répond aux canons des modèles théoriques précités, dont la validité est internationalement reconnue. Le fondement de cette légitimité repose sur la tradition, entendue comme comprenant tout l'éventail des faits culturels et des modes de vie hérités du passé, c'est-à-dire l'ensemble des valeurs historiques, morales et sociales mais aussi les institutions dont l'objet est de perpétuer lesdites valeurs. Au vrai, cependant, il serait plus exact de dire que les chefs traditionnels tirent leur autorité de la coutume plutôt que de la tradition. Bien qu'indissolublement liée à cette dernière, la coutume est en effet plus flexible et, partant, plus propre à faciliter le changement. C'est la coutume qui, à proprement parler, doit être considérée comme fondement de la légitimité, étant souligné qu'il n'y a pas lieu de distinguer la coutume inventée de la coutume véritable. Aussi convient-il, en toute rigueur, de

(27) André Du Pisani, *State and Society under South Africa Rule* in *State- Society and Democracy*, Windhoek, Gamsberg Macmillan Publishers, 2000, p.62.

parler de chefs coutumiers plutôt que de chefs traditionnels. Dans nos sociétés modernes, les chefs traditionnels n'ont du reste que peu à voir avec la tradition au sens propre²⁸. La tradition inventée revendique une existence immémoriale que les faits historiquement établis lui dénie pourtant. Il convient de la distinguer de ce que, dans le prolongement des travaux de Max Weber sur l'autorité de l'éternel hier, des auteurs comme Hans Gerth and Wright Mills²⁹ appellent la « tradition traditionnelle », à savoir une aperception du monde dont l'origine se perd dans un lointain inaccessible à l'imagination et à laquelle il est naturel pour chacun de se conformer.

Du reste, la légitimité des chefferies traditionnelles en matière foncière ne repose pas uniquement sur les fondements précités mais bien aussi sur la façon dont ces chefferies ont exercé et continuent d'exercer les pouvoirs qui leur sont reconnus, tout spécialement en ce qui concerne l'allocation et la gestion des terres. Cette question de la nature et de la portée du pouvoir, de ses manifestations et de son caractère acceptable pour les gouvernements modernes, mérite une analyse approfondie. De façon générale, dans les communautés africaines, le pouvoir personnel du chef émane d'en bas et est conféré au chef par la volonté des populations, où l'on retrouve cette notion de légitimité trouvant son origine dans l'attitude des dirigés plus que dans les qualités du dirigeant. Dans les sociétés post-modernes, au contraire, le pouvoir s'exerce hiérarchiquement. C'est là le propre d'un pouvoir matériel qui, à l'inverse d'autres formes de pouvoir, favorise un certain déséquilibre dans les relations sociales³⁰. Dans la classification établie par A. Wouters³¹, les formes de pouvoir typiquement associées à l'allocation et à la gestion collectives des terres se déclinent comme suit. Tout d'abord, un pouvoir-avec (power-with) favorisant le partenariat, l'égalité, la collaboration et l'inclusion, toutes choses qui trouvent leur plus haute expression dans la culture collectiviste ou sont à tout le moins influencées par elle. Il s'agit aussi d'un pouvoir-pour (power-for) favorisant l'émancipation et la réalisation des potentialités

(28) Chritiaan Keulder, *State-Society and Democracy*, Windhoek, Gamsberg Macmillan Publishers, 2000, p.152.

(29) Hans Gerth and Wright Mills, *From Marx Weber: Essays in Sociology*, États-Unis, Cambridge University, 1946, p.78.

(30) Albert Koopman, *Transcultural Management-In Search of Pragmatic Humanism in African Management*, Johannesburg, Knowledge Resources, 1994, p.70.

(31) A. Wouters, *The Relevance of Empowerment in Psychology*, Mémoire de doctorat non publié, Vista University, 1995, p.23.

humaines, comme dans le système de l'occupant gardien et usufruitier des terres. Il s'agit d'un pouvoir d'être (*power-to-be*), c'est-à-dire d'un pouvoir propre à apporter sens, valeurs et dignité. Il s'agit d'un pouvoir au sein de (*power within*) par où les communautés africaines tirent de leur énergie propre l'estime qu'elles ont pour le système collectiviste de gestion foncière au sein de la chefferie. Il s'agit enfin d'un pouvoir de (*power-to*), au sens de cette énergie créatrice et spirituelle dans laquelle les communautés africaines puisent pour réagir à l'invasion de leurs terres, comme ce fut le cas pendant la période coloniale. C'est un fait à cet égard incontestable que les terres ont été arrachées aux communautés africaines alors que celles-ci, propriétaires originelles, se sont battues pour les conserver et les défendre. Confrontés à ces revendications d'un pouvoir légitime, les États modernes y ont vu un risque d'atteinte à la notion même de pouvoir, étant donné la conception hiérarchique que ces États se font de l'exercice de celui-ci³². Pourtant, et pour peu qu'on veuille bien la considérer sous un jour favorable, la réalité bat en brèche cet argument. Repasser d'un système moderne à un système traditionnel permettrait en effet d'accroître la légitimité avec laquelle sont allouées et gérées les ressources foncières, tout en contribuant davantage à l'émancipation économique des populations concernées. Il n'est pas exagéré d'affirmer que le système des chefferies traditionnelles, en dépersonnalisant le pouvoir, ôte à celui-ci son caractère autoritaire.

Wouters nous enseigne en effet qu'en matière foncière, les régimes coloniaux et modernes, mais aussi certains régimes démocratiques mésusent du pouvoir, celui-ci apparaissant sous les traits d'un pouvoir d'assujettir (*power over*), d'un pouvoir assujettissant (*power under*) et, finalement, d'un pouvoir contre (*power against*). Ce sont ces dynamiques de pouvoir qui se sont naguère manifestées dans l'Afrique du Sud dominée par le colonialisme et l'apartheid, avec, entre autres stratégies visant à s'emparer des terres, son cortège de confrontations, d'expulsions forcées et de lois discriminatoires. Ces mêmes dynamiques sont à l'œuvre dans le Zimbabwe d'aujourd'hui, même s'il convient d'analyser la situation de ce pays dans le contexte du passé colonial qui fut le sien. Fondamentalement en effet, les évictions forcées des fermiers blancs

(32) Harvard Business Review, *Participative Management*, Boston, Harvard Business School Press, 1991, p.31.

sont des pratiques non africaines qui, par surcroît, ne vont pas sans rappeler les méthodes colonialistes. Ce faisant elles ôtent à l'action des autorités zimbabwéennes sa légitimité. Plus encore, on ne peut dire que seule l'action de ces autorités est illégitime et non les autorités elles-mêmes, puisque aussi bien l'illégitimité d'une action ne peut, au final, que rendre illégitime le gouvernement qui la conduit. La redistribution des terres selon les voies légales serait assurément moins attentatoire au sentiment d'humanité que ne l'est la situation au Zimbabwe. Ignorant ces évictions forcées, la gouvernance associée au système des chefferies conçoit, à l'inverse, la redistribution des terres comme une pratique ancestrale dont l'objet est précisément de permettre à la notion d'humanité de s'accomplir. Le système de gouvernance traditionnel des chefferies n'a en rien pour objet l'exercice d'un pouvoir illégitime et coercitif. Là où prévaut une conception du pouvoir sur et du pouvoir contre, ceux sur lesquels s'exerce ce pouvoir le vivent comme un pouvoir assujettissant, et ceux qui le détiennent comme un pouvoir d'assujettir. Vécu comme pur commandement (order), le pouvoir crée chez celui sur lequel il s'exerce un sentiment de subordination, voire de servilité, le sentiment d'être sous le pouvoir d'un tiers et soumis à sa volonté. Entre autres conséquences négatives, celui qui subit un tel pouvoir ne peut qu'en avoir peur, chercher à lui complaire ou tâcher d'y survivre. À l'inverse, il n'est jamais gênant de travailler avec un tiers. Cette préposition « avec » est une bonne chose, non seulement parce qu'elle s'applique aux pratiques de la gestion collectiviste, mais aussi parce qu'elle assure une certaine unité fonctionnelle. Recevoir des ordres, non d'une personne, mais d'une situation, est ce qu'implique la préposition avec. Au contraire des environnements où les ordres sont donnés et reçus, et où, partant, ceux qui les reçoivent abdiquent une partie de leur responsabilité, le fait pour chacun d'assumer des responsabilités à la mesure de ses facultés et de participer au fonctionnement d'un tout constitue l'un des aspects les plus importants de toute interaction communautaire viable³³. Il s'en déduit qu'à rebours de ce que Denhardt³⁴ nomme le pouvoir coercitif ou pouvoir d'infliger une sanction – le pouvoir d'infliger à autrui une douleur et de contrôler

(33) Mary Parker Follet, « *The Giving of Orders* », in *Classics of Public Administration*, Belmont, Wadsworth, 1992, pp.71-72.

(34) Robert Denhardt, *Public Administration: An Action Orientation*, Pacific Grove, Brooks/Cole Publishing Company, 1991, p.353.

autrui grâce au désir qu'a celui-ci d'échapper à la douleur – un pouvoir exercé avec avantage est un pouvoir par nature gratifiant, consistant à satisfaire les besoins d'autrui, un pouvoir fondamentalement conçu comme émancipateur. Enfin, il convient de tenir compte, à la suite des travaux de Geert Hofstede³⁵, de la notion d'écart de pouvoir (power distance) qui désigne la mesure dans laquelle une communauté est disposée à accepter l'exercice du pouvoir dans la dynamique du groupe. Cette mesure correspond à la faculté qu'ont les membres les moins puissants de la communauté d'accepter, d'une part, la modestie de leur propre statut social et, d'autre part, le rôle d'autorité qui incombe aux membres les plus puissants de la société. Les individus qui appartiennent à une culture tolérant des écarts de pouvoir importants sont plus susceptibles d'accepter comme naturelles des relations de pouvoir fortement structurées que ceux qui appartiennent à une culture où les écarts de pouvoir sont faibles.

Gouvernance et gestion collectives ne compromettent pas tant le rôle de l'autorité du pouvoir en matière foncière qu'elles ne la remodelent pour le meilleur en permettant l'exercice d'un pouvoir agissant au bénéfice de ceux qui y sont soumis. Il suit de là que de très valables enseignements peuvent être tirés des systèmes traditionnels de gestion et de gouvernance. Une analyse comparative des régimes moderne et traditionnel de gouvernance appliqués à la question foncière met en effet clairement en évidence les avantages et inconvénients de chacune de ces deux solutions. Les avantages d'une gestion collectiviste par rapport aux pratiques modernes et occidentales ressortent toutefois très clairement de la présente étude.

(35) Geert Hofstede, *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*, Sage, 1985, p.348.

Réforme des régimes fonciers en Afrique australe

Contraintes et opportunités

Phyllan Zamichia

Programme d'Etudes Foncières et Agraires (PLAAS)

École d'Administration Publique de l'Université du Cap-Occidental

(Traduit de l'anglais)

Par réforme agraire, il faut entendre à la fois la redistribution des terres au bénéfice des populations pauvres mais aussi la confirmation des droits qu'ont ces populations sur ces mêmes terres¹. En d'autres termes, cela signifie que la réforme agraire comprend : d'une part, une réforme des régimes fonciers qui « concerne les formes juridiques régissant la possession, le travail et la cession des terres² » et, d'autre part, une redistribution foncière « visant à redistribuer la propriété des terres au détriment de ceux qui en possèdent une importante quantité et au bénéfice de ceux qui n'en possèdent pas du tout... ou ont seulement des droits précaires sur celles-ci³ ». En Afrique australe, la nécessité d'entreprendre à la fois une réforme redistributive et une réforme des régimes de propriété est évidente, étant donné la très inégale distribution des richesses. En Afrique du Sud, par exemple, quelque 65 000 fermiers possèdent environ 80% des terres agricoles. En Namibie, 4000 colons blancs détiennent 6400 fermes ayant chacune une superficie moyenne de 5700 hectares⁴. Au Zimbabwe, jusqu'en 2000, 4500 fermiers blancs (soit 0,03% de la population) étaient propriétaires de près de 42% des terres cultivables⁵.

(1) Martin Adams, *Breaking Ground: Development Aid for Land Reform*, Londres, Overseas Development Institute, 2000, p.1.

(2) Terence J. Byres, « Contextualizing and Interrogating the GKI Case for Redistributive Land Reform », *Journal of Agrarian Change*, vol 4 (1-2), 2004, p.3.

(3) *Ibid.*, p.3.

(4) Sam Moyo, « The Land Question in Southern Africa: A Comparative Review », in Ruth Hall et Lungisile Ntsebeza (dir.), *The Land Question in South Africa*, HSRC Press. 2007.

(5) *Ibid.*

1. Le paysage foncier en Afrique australe

En Afrique australe, la presque totalité des terres se répartit en deux catégories : celles qui sont en propriété individuelle (holdings) et celles qui sont en propriété collective (commons). Les terres en propriété privée sont utilisées par des individus ou des ménages à l'effet de se loger, d'exercer une activité agricole ou d'abriter une autre activité économique⁶. Les terres collectives, à l'inverse, sont utilisées par une pluralité d'individus à des fins de subsistance, principalement pour des activités pastorales et d'agriculture extensive⁷. D'après des auteurs comme Klaus Deininger⁸ ou Admos Chimhowu et Philip Woodhouse⁹, seules 2 à 10% des terres d'Afrique sub-saharienne sont détenues en propriété individuelle. Les quelque 90% des terres restantes sont détenues sous une forme collective ou coutumière. En Afrique sub-saharienne par conséquent, ce sont les régimes indigènes de propriété foncière qui commandent l'accès à la grande majorité des terres¹⁰.

2. Quelle réforme des régimes fonciers ?

La plupart des analystes conviennent qu'une réforme agraire ne peut réussir que si elle repose sur une réforme appropriée des régimes fonciers. Universitaires et responsables politiques s'opposent en revanche quant à savoir quel type de réforme est le plus adapté à l'Afrique. Ce débat sur la réforme des régimes fonciers porte principalement sur l'opportunité de transformer les modes de propriété communautaires traditionnels en un système plus « moderne » et formalisé, en procédant à l'adjudication des terres et l'établissement de titres individuels de propriété¹¹.

La théorie libérale prévoit qu'un accroissement de la production agricole suivra nécessairement la formalisation des droits de propriété.

(6) Martin Adams, Siphon Sibanda et Stephen Turner, *Land tenure reform and rural livelihoods in Southern Africa*, Londres, Overseas Development Institute, 1999.

(7) *Ibid.*

(8) Klaus Deininger, *Land policies for growth and poverty reduction*, Washington et New York, Banque mondiale et Oxford University Press, 2003.

(9) Admos Chimhowu et Phil Woodhouse, « Customary vs Private Property Rights? Dynamics and trajectories of vernacular land markets in Sub-Saharan Africa », *Journal of Agrarian Change*, vol. 6 (3), 2006, p.346-371.

(10) *Ibid.*

(11) Martin Adams, *op. cit.*

Représentant éminent de cette théorie, l'économiste Hernando De Soto soutient que la pauvreté endémique de l'Afrique résulte avant tout de l'incapacité des gouvernements africains à reproduire le régime de propriété propre au capitalisme occidental¹². Pour améliorer la productivité et l'environnement économique en général, toute réforme des régimes fonciers doit, selon De Soto, viser à intégrer les diverses terres détenues selon une forme communautaire – un système qu'il définit comme « extralégal » - dans un système de propriété unique, sur le modèle de ce qui s'est produit en Occident. Il plaide notamment en faveur de droits de propriété individuels, voyant en ceux-ci le moyen de « révéler les actifs cachés des populations pauvres ». Cette théorie libérale a profondément influencé les décideurs politiques, au point que le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a mis en place en 2005 une « Commission de démarginalisation des pauvres par le droit », dont il a confié la co-présidence à Hernando De Soto. Cela n'empêche pas d'autres auteurs, comme Peter Dorner¹³ ou Mandivamba Rukuni et Stig Jensen¹⁴ de déconstruire ce mythe à l'américaine et d'avancer un argument autrement plus convaincant pour expliquer pourquoi les droits de propriété privée dans le monde occidental ont fait figure d'innovation :

« Cela n'est pas d'une grande utilité, ni n'est exact, de dire que les États-Unis sont devenus une grande nation grâce à la propriété et à l'entreprise privées et que c'est cela que les États-Unis ont à offrir en exemple aux pays qui se démènent pour sortir du sous-développement. En vérité, c'est notre système politique flexible et ouvert qui a permis d'accorder l'entreprise privée à l'intérêt général de la collectivité, réalisant un accord que Marx pensait impossible. Rien n'indique cependant que dans un système aux institutions politiques défaillantes, l'entreprise privée fonctionne au bénéfice de la collectivité¹⁵ ».

(12) Hernando De Soto, *The mystery of Capital*, Londres, Bantam, 2000.

(13) Peter Dorner, cité par Mandivamba Rukuni et Stig Jensen, « Land, Growth and Governance: Tenure reform and visions of progress in Zimbabwe », in Amanda Hammar et al (dir.), *Zimbabwe's Unfinished Business: Rethinking Land, State and Nation in the Context of Crisis*, Harare, Weaver Press, 2003.

(14) Mandivamba Rukuni et Stig Jensen, *op. cit.*

(15) Peter Dorner, cité par Mandivamba Rukuni et Stig, *op. cit.*, p.255.

3. Les arguments en faveur de l'immatriculation foncière

Ceux qui critiquent les régimes coutumiers de propriété foncière leur font grief de ne fournir aux agriculteurs qu'une maigre incitation à l'exploitation de la terre¹⁶. À leurs yeux, les terres détenues sous cette forme participent de valeurs culturelles non-matérielles. Tout au contraire, les programmes d'allocation et d'immatriculation individuelle des terres offrent aux agriculteurs la sécurité juridique leur permettant d'accroître leurs investissements et leur productivité. De tels programmes, font-ils valoir, sont à même d'apporter à la plupart des économies africaines une croissance et un développement rien moins que phénoménaux. Comment ? Essentiellement parce que, grâce à l'appropriation individuelle des terres, les pauvres vont pouvoir obtenir des crédits auprès des banques, en utilisant lesdites terres comme nantissement des prêts concédés. Mais est-il si certain que les banques soient disposées à prêter aux pauvres ? Le plus souvent, les banques rechignent à faire crédit à ceux de la part desquels elles redoutent un défaut de paiement. Ainsi, quand bien même il pourrait apporter un terrain ou une maison comme nantissement, un ménage gagnant moins de 500 dollars par mois a peu de chance d'accéder à un crédit bancaire, et cela quelle que soit la forme juridique de la propriété. Au reste, même si les gouvernements parvenaient à convaincre les banques de prêter aux pauvres en prenant pour gage les maisons et terres de ces derniers, alors tous ceux qui ne parviendraient pas à rembourser se verraient dépossédés de leur unique moyen de subsistance. On pourrait alors voire croître, parmi les pauvres, le nombre des sans-abris.

Est par ailleurs tout à fait contestable l'argument libéral selon lequel seule la formalisation des droits de propriété permet de donner à la terre le caractère d'un véritable capital. Des études empiriques récentes ont en effet montré qu'il existe, sous l'empire des régimes coutumiers de propriété foncière, des formes de cession ou de location des terres particulièrement adaptées aux besoins des populations pauvres. Ces études mettent ainsi fortement en cause la vision d'après laquelle les régimes fonciers informels sont nécessairement synonymes de capital dormant.

(16) J. Hudson, *Land Title, Profit Dec*, 1996, pp.44-45 ; Hernando De Soto, *op. cit.*

En cas de vente des terres, le cas échéant en dessous des prix de marché, la perte définitive de leurs moyens de subsistance peut constituer un choc très sévère pour les populations pauvres.

La formalisation des droits de propriété peut d'ailleurs se révéler très coûteuse pour les pauvres. Il existe en effet une corrélation directe entre le fait d'enregistrer un acte de propriété et la facturation de certains services. Une fois les parcelles délimitées et les registres cadastraux établis, les administrations locales peuvent mettre en œuvre un service de gestion foncière centralisée et active. Pour acquitter les coûts de ces services, les propriétaires pauvres doivent déboursier une fraction de leurs revenus et se trouvent ainsi grevés de coûts fixes que la plupart d'entre eux n'a pas les moyens de payer. Par ailleurs, outre cette question de coût, l'appropriation individuelle ne correspond pas toujours aux usages qui sont faits de la terre, notamment dans les communautés rurales où l'utilisation partagée des terres est courante, ou bien encore dans les périodes difficiles lorsque les plus pauvres n'ont que le libre accès aux terres communautaires pour subvenir à leurs besoins¹⁷.

4. Immatriculation foncière : les exemples venus d'ailleurs

Il n'existe pas d'exemple concluant démontrant que l'allocation de titres fonciers individuels conduit à une utilisation plus efficace des terres communautaires ou à une production agricole plus importante¹⁸. Au Kenya, le plan Swynerton, bien qu'ayant précisément pour objet cette individualisation des droits de propriété, s'est en réalité traduit par une plus grande concentration des terres dans les mains de ceux qui étaient en position de manipuler le système d'immatriculation cadastrale. Il en est résulté une insécurité accrue pour tous ceux qui, ne possédant aucun titre foncier, s'en remettaient aux pratiques socialement admises pour accéder à certaines terres¹⁹. Ce que l'expérience

(17) Rauri Alcock et Donna Hornby, *Traditional land matters: A look into land administration in tribal areas in Kwazulu Natal*, Pietermaritzburg, 2004.

(18) John W. Bruce, « Land tenure issues in project design and strategies for agricultural development in sub-Saharan Africa », *Land Tenure Centre Paper*, n°128, Madison, Land Tenure Centre, 1986 ; Hastings Okoth-Ogendo, « The perils of land tenure reform: the case of Kenya », communication présentée lors d'un atelier consacré aux politiques foncières en Afrique orientale et australe organisé à Gaborone, Botswana, 1982.

(19) Julian Quan, « Land Tenure, Economic Growth and Poverty in Sub-Saharan Africa », in Camilla Toulmin et al. (dir.), *Evolving land rights, policy and tenure in Africa*, Londres, DFID, IIED, NRI, 2000.

kenyane démontre ainsi, c'est que la distribution de titres fonciers individuels accentue la vulnérabilité économique des femmes, des enfants et des paysans sans terre. Chaque cession foncière augmente le nombre de sans-abris parmi ces populations vulnérables et alimente leur exode vers les villes. S'y ajoutent des querelles parfois très vives quant à l'affectation des terres lorsqu'on entend faire prévaloir des actes de propriété individuels sur les droits d'usage collectifs antérieurement reconnus.

Au Mali, où dans les zones de production du coton les terres ont aussi fait l'objet d'une immatriculation, ce processus s'est traduit par un accroissement des inégalités foncières. Cela résulte du fait qu'après immatriculation, un terrain se négocie près de 15 000 dollars l'hectare, contre à peine 200 à 250 dollars l'hectare pour un terrain acquis auprès d'un agriculteur ne possédant pas de titre de propriété. À ce jeu, ce sont les spéculateurs qui sont gagnants, ceux-ci parvenant à revendre certaines terres plus de 60 à 80 fois le prix qu'ils les ont acquises auprès de ceux qui les occupaient à titre coutumier²⁰. L'immatriculation foncière est ainsi de nature à accroître les inégalités entre riches et pauvres et à aboutir à une situation où, comme dans le cas des zones cotonnières du Mali, les prix s'établissent à un niveau totalement hors de portée des agriculteurs les plus pauvres.

L'immatriculation foncière suppose en outre l'établissement d'un registre cadastral complet ainsi que la délivrance de titres de propriété en bonne et due forme, ce qui peut se révéler extrêmement coûteux pour les États africains les plus désargentés. En Ouganda, le coût de l'immatriculation et des transferts de propriété s'est ainsi élevé à plus de 280 millions de livres sterling²¹. Une fois établis, les registres cadastraux supposent par ailleurs des frais de fonctionnement importants. Certains résultats calamiteux s'expliquent d'ailleurs pour partie par l'incapacité des gouvernements à convenablement assumer ces coûts fixes²².

Les tenants de la théorie libérale pourront alors exciper du succès qu'ont rencontré dans les années 1960 les programmes d'immatriculation foncière conduits en Thaïlande, soulignant à juste titre que l'appropriation individuelle a permis un meilleur accès des paysans au

(20) Tor Benjaminsen, *Securing Land Rights in Africa*, 2002.

(21) Source : gouvernement ougandais, 1999.

(22) Julian Quan, *op. cit.*, p.15.

crédit, une élévation de la valeur de leurs terres et une augmentation de leur production agricole²³. Ce qu'ils omettent en revanche de préciser, c'est que les autorités thaïlandaises étaient dans l'incapacité de financer de tels programmes, bien qu'étant à la tête d'une économie à l'époque déjà bien plus robuste que ne le sont actuellement celles des pays d'Afrique australe. C'est en effet la Banque mondiale qui avait, à l'époque, financé sur plus de vingt ans le programme d'immatriculation foncière. Cela pour dire que les décideurs politiques ne peuvent s'affranchir du contexte socio-économique dans lequel de tels changements sont envisagés.

5. Une position évolutive sur la question de la propriété foncière

Le document de politique générale sur la réforme agraire publié en 1975 par la Banque mondiale se concentrait presque exclusivement sur l'immatriculation des terres, que la Banque vantait à l'envi comme un préalable à toute forme de développement moderne. Instruite par les expériences africaines récentes, la Banque mondiale a toutefois revu ses recommandations et reconnaît désormais que l'immatriculation foncière n'est pas la panacée pour garantir la sécurité juridique et permettre un accroissement de la productivité agricole²⁴. Elle admet en particulier que les régimes de propriété communautaire, pour peu qu'ils soient administrés de façon transparente, peuvent se révéler une solution moins coûteuse que l'immatriculation en vue d'une appropriation individuelle.

6. Réforme des régimes fonciers dans les anciens bantoustans sud-africains

Le gouvernement sud-africain a promulgué en 2004 une loi relative aux régimes fonciers communaux, dite loi CLRA (Communal Land Rights Act), dans le but de garantir la propriété foncière des populations noires sud-africaines. Cette loi a étendu le bénéfice de la propriété

(23) Banque mondiale, 1999.

(24) Klaus Deininger, *op. cit.*; Shem Migot-Adholla, Peter Hazell, Benoît Blarel et Franck Place, « Indigenous land rights systems in sub-Saharan Africa: A constraint on productivity? », *The World Bank Economic Review*, vol 5 (1), 1999, p.155-175.

privée aux communautés rurales. À cet effet, elle a créé dans les zones où les terres étaient détenues en commun des registres spécialement destinés à l'enregistrement des titres dits « de nouvelle génération » (new order rights). Enfin, elle a conféré aux conseils traditionnels, partout où ils existaient, le statut de Commissions de gestion foncière (land administration committee), chargées d'exercer, au nom de l'ensemble de la communauté, tous les droits d'un véritable propriétaire.

En avril 2006, cependant, quatre communautés rurales ont introduit un recours constitutionnel dirigé contre la loi CLRA²⁵. L'un des enjeux majeurs de cette contestation juridique est de savoir si les conseils traditionnels sont légitimes à agir en tant qu'autorité d'administration foncière. Dans chacun des recours en effet, les conseils traditionnels se sont rendus coupables de manipulations leur ayant aliéné la confiance de la communauté. Mais plus encore, deux requêtes contestent l'autorité et la légitimité mêmes des chefs traditionnels concernés. Dans le cas de la communauté de Kakfontein, l'autorité du chef traditionnel est ainsi contestée au motif que celui-ci aurait été installé par les anciennes autorités coloniales. Des auteurs comme Aninka Claasens²⁶ soutiennent d'ailleurs que le principe même de la propriété coutumière trouve son origine dans le régime colonial et dans celui de l'apartheid. Les autorités coloniales étaient en effet convaincues qu'une administration moderne supposait qu'un chef unique soit désigné et que son autorité s'étende sur un territoire précisément délimité²⁷. Loin d'être confortée, l'idée même de propriété coutumière se trouve atteinte du fait de telles procédures qui laissent à penser que les chefferies peuvent usurper un droit de propriété dont les titulaires véritables sont à chercher à un niveau inférieur, celui des ménages notamment. Cela étant, souligne Ben Cousins²⁸, il serait erroné de croire que ces procédures sont dirigées contre le système indigène en tant que tel.

(25) Ben Cousins, « Democracy and Land Questions in Southern Africa », allocution présentée lors d'un atelier intitulé 'Agrarian Questions: Lineages and Prospects', organisé à Londres en 2008.

(26) Aninka Claasens, « The Communal Land Rights Act and women: Does the Act remedy or entrench discrimination and distortion of the customary? », *Occasional paper n°28*, Le Cap, Programme for Land And Agrarian Studies, University of the Western Cape, 2005.

(27) C. Crais cité par Ben Cousins, *op. cit.*

(28) Ben Cousins, *op. cit.*

7. Ce qui nuit au droit de propriété nuit à la réforme agraire

Au Zimbabwe, la réforme agraire dite « accélérée » (Fast Track) a porté une sérieuse atteinte aux droits fonciers des groupes les plus vulnérables. Le contrôle des terres est en effet demeuré aux mains des élites politiques, sociales et traditionnelles. Les autorités zimbabwéennes ont mis en place un régime foncier dual subdivisé en régime A1 et régime A2. Le régime A1 (celui sous lequel la plupart des pauvres se sont vus allouer des terres) correspond à un bail de 25 ans, par surcroît assez précaire, notamment dans la mesure où l'État et les autorités traditionnelles s'en disputent la gestion administrative. Sous le régime A2, en revanche, les bénéficiaires (la plupart du temps des hommes politiques ou des chefs traditionnels) se voient attribuer un bail emphytéotique de 99 ans. Ces baux, souligne Sam Moyo, bénéficient par ailleurs de garanties juridiques supérieures à ceux qui n'ont qu'une durée de 25 ans. Au titre de cette réforme Fast Track, pas moins de 178 personnalités appartenant à l'élite du pays ont obtenu des lots d'une surface unitaire dépassant les 150 000 hectares. En outre, les hiérarques du parti majoritaire ZANU-PF ont acquis, non pas une, mais plusieurs exploitations, principalement sous le régime A2, bien loin du slogan « un homme, une ferme » qui avait cours durant la guerre d'indépendance.

Les autres grands bénéficiaires de cette réforme ont été les chefs traditionnels, dont les autorités ont fait des attributaires prioritaires en prévoyant que « tout chef traditionnel dépourvu de terres et ayant manifesté son intérêt pour une parcelle A1 ou A2 jouira d'un droit d'allocation prioritaire »²⁹. Trente-quatre chefs traditionnels ont ainsi reçu des terres concédées sous le régime A2³⁰. Ils ont ainsi reçu, qui des élevages d'animaux sauvages, comme ce fut le cas pour une majorité de chefs traditionnels dans la province du Matabeleland, qui des terres situées en dehors de leur ressort, ou qui encore des terres dont ils n'ont pas seulement été capables de prendre effectivement possession. Du reste, certains chefs non pas seulement été les bénéficiaires de ces attributions, ils en ont été aussi parfois les adjudicateurs, tirant de cette fonction un pouvoir important. D'aucuns n'ont d'ailleurs pas hésité à

(29) National Land Audit 2006, p. 78.

(30) *Understanding the impact of the fast track land resettlement programme*, Zimbabwe Institute (ZI), 2007.

faire usage de ce pouvoir pour redistribuer des terres à leurs propres fils, comme ce fut le cas de quatre chefs traditionnels dans le district de Zaka. Dans ces conditions, on comprend que certains allocataires en soient venus à contester l'autorité de ces chefs si prompts à les remplacer par leurs favoris. Enfin, il sera relevé qu'un grand nombre de chefs traditionnels ont fait montre d'une grande proximité avec la formation politique au pouvoir, recevant du gouvernement un certain nombre de libéralités généreusement accordées au frais du contribuable. Tel a ainsi reçu un véhicule neuf, quand, ailleurs, tel autre a bénéficié d'un raccordement gratuit aux réseaux d'eau et d'électricité.

À l'autre bout du spectre, la précarité foncière des groupes les plus défavorisés a été maintenue voire aggravée, notamment en ce qui concerne les femmes et les ouvriers agricoles³¹. Les femmes n'ont ainsi compté que pour 5% des bénéficiaires de parcelles de type A2 dans la province de Midlands, 8% dans celle de Mavingo, 13% dans celle de Mashonaland Central, 11% dans celle de Mashonaland West, 17% dans celle de Matabele North et 9% dans celle de Manicaland. Le groupe de pression féministe « Les Femmes et la Terre au Zimbabwe » (Women and Land in Zimbabwe, WLZ) a sévèrement critiqué la réforme agraire menée par le gouvernement. Selon l'association, en effet, « si les femmes célibataires avec dépendants à charge peuvent effectivement accéder à la terre et obtenir un droit d'occupation dans les aires de réinstallation, il en va tout différemment des femmes mariées qui, d'une part, n'ont accès à la terre que par le truchement de leur époux et, d'autre part, ne bénéficient d'aucune garantie si ce dernier vient à décéder. La plupart des femmes étant pauvres, très peu d'entre elles sont par ailleurs propriétaires de terrains situés dans les zones de petits commerces. S'ajoute à cela le fait que ni les politiques menées ni le cadre juridique applicable ne tiennent compte du régime successoral des veuves en matière foncière. Or, le fait que les femmes aient un moindre accès aux terres et un moindre contrôle sur celles-ci contribue à les exclure du circuit des prêts bancaires, des réseaux de distribution, des instances décisionnaires en matière de production agricole, et de la répartition des bénéfices. Il s'ensuit un impact négatif sur la capacité productive des femmes en général³² ».

(31) Phillan Zamichia, Zamchiya, *Farm Workers: Forgotten by the Highway*, 2007.

(32) SARDC 2005.

De même, la réforme menée par le gouvernement a beau prévoir que les ouvriers agricoles sont eux aussi éligibles à une allocation foncière, jamais les autorités n'ont pris d'engagement quant à la fraction des terres devant leur être réservée. En réalité, près de 200 000 travailleurs agricoles, soit environ 70% du total, ont été déplacés du fait de la réforme Fast Track, voyant ainsi leur accès à la terre fortement compromis³³ et leur mode de vie menacé. Tout récemment encore, le président du Syndicat de l'agriculture commerciale (Commercial Farmers' Union - CFU) rapportait qu'entre le 4 et le 8 avril, une centaine de fermes parmi celles non encore touchées par la réforme avait été envahie [par des partisans du ZANU-PF], avec pour conséquence l'éviction de 40 000 ouvriers agricoles supplémentaires.

Enfin, il importe de souligner que même le régime foncier dit A2 n'a pas produit les résultats escomptés. La première raison en est qu'en 2006, seuls 125 baux de 99 ans furent délivrés, sur un total annoncé de 15 000 parcelles. Lesdites 125 fermes n'ont du reste pas été délimitées, ce qui démontre clairement combien les autorités ont des difficultés à financer l'établissement des relevés cadastraux. Deuxièmement, l'insuccès de la réforme s'explique par le fait que les concessions A2 n'ont pas joué le rôle de capital économique qui leur était assigné. Plusieurs attributaires de parcelles A2 ont en effet indiqué à la Commission parlementaire chargée du suivi de la réforme qu'ils ne disposaient pas d'un capital suffisant pour démarrer une activité agricole commerciale et que d'autres avaient en outre des difficultés à obtenir des crédits. La Commission a en particulier été informée de ce que les banques refusaient d'accepter les baux de type A2 comme nantissement des prêts demandés, au motif que ces baux contenaient plusieurs failles de nature à compromettre leur sécurité juridique. Aussi ces documents ne sont-ils pas facilement acceptés par les banques comme nantissement.

Cette précarité des droits sur la terre demeure une épine au flanc de la réforme agraire et foncière menée au Zimbabwe. Pour disposer d'une terre, les bénéficiaires de la réforme Fast Track ne peuvent en effet se prévaloir que d'une simple « lettre d'engagement » (offer letters), dont la solidité juridique est des plus incertaines, puisqu'en effet

(33) Lloyd M. Sachikonye, « From growth with equity to fast track reform: Zimbabwe's land question », *Review of African Political Economy*, vol. 96, 2003, pp.227-240 ; Phyllan Zamchiya Zamchiya, « How many farms is enough? », in Gugulethu Moyo et al (dir.), *The Day After Mugabe: Prospects for Change in Zimbabwe*, Africa Research Institute, 2007, pp.78-82.

pas moins de 115 de ces lettres ont été annulées entre 2003 et 2006 dans la seule province du Manicaland³⁴. Les enquêtes réalisées par nos soins révèlent par ailleurs que pour 40% des personnes interrogées, la sécurité ou l'insécurité juridique qui s'attachent à la propriété foncière sont indissociables de l'ordre politique existant. Comme le disait, en 2007, l'un des bénéficiaires de la réforme : « Nous vivons dans la hantise du jour où un nouveau gouvernement arrivera aux affaires ». Le cas du Zimbabwe démontre ainsi de façon frappante qu'aucun régime foncier n'est susceptible de fonctionner au service de l'intérêt général si les institutions politiques ne sont pas elles-mêmes démocratiques et redevables de leur action.

8. Conclusion : quelle voie l'Afrique australe peut-elle emprunter ?

À notre sens, les gouvernements d'Afrique australe seraient bien inspirés de prendre exemple sur les initiatives conduites au Lesotho et au Botswana. Au Lesotho, l'allocation des terres en milieu rural est confiée à des conseils de développement villageois (village development councils) composés de membres élus ainsi que de chefs traditionnels siégeant *ès* qualité. La solution mise en œuvre par le Lesotho est particulièrement intéressante en ceci qu'elle va plus loin que ce qui avait été fait dans certains pays tel que le Swaziland, où l'attribution des terres était du ressort des seuls chefs traditionnels³⁵. Tel est également la solution adoptée au Botswana, où la loi sur la propriété tribale des terres (Tribal Land Act) a transféré à des « commissions foncières » le pouvoir d'administration des terres antérieurement détenu par les chefs traditionnels, diminuant par là la possibilité de manipulations de la part de ces derniers. Ces deux systèmes ne sont toutefois pas exempts de dysfonctionnements, notamment au Botswana où les droits coutumiers des travailleurs agricoles, les Basarwa, ne sont toujours pas reconnus.

Soulignons enfin qu'il n'existe aucune solution unique susceptible de convenir à l'ensemble des pays d'Afrique australe, tant ceux-ci sont à des stades différents de la réforme foncière. Les éléments présentés

(34) Zimbabwe Institute, *op. cit.*, 2007.

(35) Martin Adams, Siphos Sibanda et Stephen Turner, *op. cit.*

dans la présente contribution tendent cependant à démontrer que, dans la plupart des cas, l'immatriculation des terres en vue de leur appropriation individuelle s'est révélée désastreuse. Plutôt que de s'engager dans cette voie coûteuse et aveugle aux particularismes locaux, les gouvernements d'Afrique australe feraient mieux de soutenir et de conforter les pratiques sociales existantes auxquelles s'attache une légitimité forte. Confier l'administration foncière aux chefs traditionnels s'étant toutefois révélé source de problèmes, il apparaît préférable de créer à cette fin des commissions locales à la fois efficaces, responsables et accessibles.

Références

- Bakan, D. 1966. *The Duality of Human Existence*. Chicago: Rand MacNally.
- Bayat M.S. & Meyer I.H. 1994. *Public Administration: Concepts, Theory and Practice*. Johannesburg : Southern Book Publishers.
- Barrat,J & Barber, J.1990. *South Africa's Foreign Policy: The Search for Status and Security 1945-1988*. USA: Cambridge University.
- Blanchard,K.B. 1982. *Management of Organizational Behaviour: Utilizing Human Resources*. USA: Prentice Hall.
- Burns,T. & Stalker, G.M. 1961. *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Chazan, N. Mortimer,R. Ravenhill,J & Rothchild D. 1992. *Politics and Society in Contemporary Africa*. USA: Lynne Rienner Publishers.
- Christie,P, Lessem,M & Mbigi L. 1994. *African Management-Philosophies, Concepts & Applications*. Johannesburg: Knowledge Resources.
- Cling, J.P. 2001. *From Isolation to Integration: The Post Apartheid South African Economy*. Pretoria: Jean Pierre.
- Collins Pocket English Dictionary. England: Harper Collins.
- Cox,T.H. Label,S.A. MacLeod,P.L. 1991. Effects of Ethnic Group Cultural Differences on Cooperative and Competitive Behavior on a Group Task. *International Journal of Psychology*,11: 1-13.
- Cushway, B and Lodge D. 1999. *Organizational Behaviour and Design*. London: Barry Cushway and Derek Lodge.

- Danbury, C.T.1990. *The New Lexicon Webster's Dictionary of the English Language*. USA : Lexicon Publications.
- Denhardt, R.B. 1991. *Public Administration: An Action Orientation*. USA: Books/Cole Publishing Company.
- Department of Education. 2000. *Report on Governance Workshop for Chairpersons of Councils and Vice Chancellors*. Pretoria: Government Printers.
- Department of Education. 2001. *Manifesto on Values-Education and Democracy*. Cape Town: Cape Argus.
- Du Pisani, A. 2000. "State and Society under South Africa Rule" in *State, Society and Democracy*. Windhoek : Gamsberg Macmillan Publishers.
- Dye, T.R. 1978. *Understanding Public Policy*. USA: Prentice Hall.
- Grobler, P.A, Warnich S, Careell, M.R, Elbert N.F., and Hatfield R.D.2002. *Human Resources Management in South Africa*. London : Thomson Learning.
- Follet,M.P.1992. *The Giving of Orders* in *Classics of Public Administration*. USA: Wadsworth.
- Gerth, H. & Mills, C. 1946. *From Marx Weber: Essays in Sociology*. USA: Cambridge University.
- Hanekom, S.X. Rowland & R.W. Bain, E.G. 1987. *Key Aspects of Public Administration*. Johannesburg: Southern Book Publishers.
- Hanekom, S.X. & Thornhill. 1983. *Public Administration in Contemporary Society: A South African Perspective*. Johannesburg: Macmillan South Africa.
- Harvard Business Review, 1991. *Participative Management*. USA : Harvard Business.
- Henry, N. 1975. *Public Administration and Public Affairs*. USA: Prentice Hall.
- Hofstede,G.1980. *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values*. Sage: CA.
- Huchzermeyer, M & Karam, A. 2006. *Informal Settlement: A Perpetual Challenge*. Cape Town: UCT Press.
- Keulder, C. 2000. *State-Society and Democracy*. Windhoek: Gamsberg Macmillan Publishers.

- Khoza,R. 1994. *The Need for an Afrocentric Approach to Management in African Management–Philosophies, Concepts and Application*. Johannesburg: Knowledge Resource.
- Koopman,A. 1994. *Transcultural Management-In Search of Pragmatic Humanism in African Management*. Johannesburg: Knowledge Resources.
- Kreitner,R & Kinicki A, 2001. *Organisational Behaviours*. USA: McGraw Hill.
- Kroon, J. 1990. *General Management*. Pretoria: Kagiso Tertiary.
- Lever, H. 1978. *South African Society*. Johannesburg: Jonathan Ball.
- Lessem, R. 1994. “Four Worlds-The Southern African Businessphere” in *African Management, Philosophies, Concepts and Application*. Johannesburg: Knowledge Resources.
- Luthans, F. 2002. *Organisational Behaviour*. USA: Mac Graw.
- Maylam,P.1986. *A History of the African People of South Africa: From the early Iron Age to the 1970’s*. Cape Town: Creda Press.
- Markus,H.R, & Kityama,S. 1991. Culture and the Self: Implications for Cognition, Emotion and Motivation. *Psychological Review*. 98,2, pp. 224-253.
- Mbigi,L.1997. *Ubuntu: The African Dream in Management*. Johannesburg: Knowledge Resources.
- McGregor, D. 1960. *The Human Side of Enterprise*. Macgraw Hill: New York.
- Mngxitama, A. 2000. *South Africa-Land Reform*. Johannesburg: National Land Committee.
- Normann, H. Snayman, I. Cohen,M. 1996. *Indigenous Knowledge and its uses in Southern Africa*. Pretoria : Human Science Research Council.
- Oosthuizen, G.S. 1985. “Africa’s Social and Cultural Heritage in a New Era”. *Journal of Contemporary Africa Studies-Special Jubilee Edition*. pp. 77-113.
- Owomoyela, O. 1996. *The African Experience : Discourse on Africinity and the Relativity of Cultures*. Johannesburg: Witwatersrand University Press; USA: Peter Lang.
- Pacific Institute, 1998. *Investment in Excellence: Personal Resource Manual*. USA: Seattle.

- Page, G.T.& Johannsen, H. 1995. *International Dictionary of Management*. Britain: Kogan Page.
- Papp,S. *Contemporary International Relations: Frameworks for Understanding*. USA: Macmillan.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Readers Digest Association of South Africa, 1992. *Illustrated History of South Africa*. Cape Town: The Readers Digest.
- Sullivan B. 2001. *Africa through the Mists of Time*. Pretoria: Covis Day Book.
- Schwella, E. Burger, J. Fox, W and Muller J.J. 1996. *Public Resource Management*. Cape Town: Juta & Co.
- Van Aswegen, 1990. *History of South Africa to 1854*. Pretoria: Van Schaik.
- Venter,A.1989. *South African Government and Politics: An Introduction to its Institutions-Processes and Policies*. Johannesburg: Southern Book Publishers.
- Wouters,A. 1995. *The Relevance of Empowerment in Psychology*. Unpublished Doctoral Dissertation. Vista University.
- Tshikwatamba, N.E. 2002. *Contextualizing the Guidelines of Public Administration within the Selected African Community Values*. Unpublished Article.

Annexes

Annexe 1 : La gouvernance en Afrique : défis et perspectives

Annexe 2 : Églises du réveil et gouvernance en République démocratique du Congo

Annexe 3 : Chefs traditionnels d'aujourd'hui : une étude sur la gouvernance et la question foncière en Afrique du Sud

Annexe 4 : Quelles alternatives pour assurer l'effectivité des constitutions : l'expérience de l'Afrique de l'Ouest

ANNEXE 1

La gouvernance en Afrique Défis et perspectives

*Professeur Raphaël Omotayo Olaniyan
Délégué régional de l'Union Africaine (UA) auprès de la
Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC)*

(Traduit de l'anglais)

Lorsque le développement de l'Afrique est devenu l'objet d'examen plus appuyés à la fin des années 1990, l'attention des analystes s'est rapidement portée sur l'importance de la gouvernance en tant que facteur déterminant pour créer les conditions d'un développement et d'une croissance économique à la fois rapide et durable. Rompre avec les modèles de gouvernance passés fut alors considéré comme nécessaire au développement économique, notamment pour les pays fonctionnant dans des conditions jugées désastreuses, où le manque de légitimité politique le disputait à l'impéritie économique. Plusieurs pays africains se caractérisaient alors par un pouvoir très centralisé et personnalisé, nonobstant ceux qui avaient dérivé vers des schémas inacceptables de corruption, d'ethnisation des décisions politiques et d'atteintes aux droits fondamentaux. De manière générale, il est apparu évident que des progrès devaient être accomplis dans la plupart des pays, afin de parvenir à un environnement dans lequel les droits des individus seraient protégés, la société civile à même de s'épanouir et les gouvernements tenus d'accomplir leurs missions de façon transparente et efficace, selon des mécanismes institutionnels propres à garantir leur redevabilité. C'est sur la base de ces constats que fut organisé en 2005 un Forum sur la Gouvernance, chargé d'en définir les principaux aspects et, pour chacun d'eux, d'identifier les difficultés afférentes. Aussi la présente contribution s'attachera-t-elle à exposer les

principales conclusions de ce Forum, avant que d'examiner les progrès réalisés en la matière, mais aussi les obstacles restant à surmonter. Elle se conclura par une partie intitulée « aller de l'avant », dans laquelle seront énoncées des recommandations intéressant les défis les plus cruciaux de la gouvernance.

1. Le Forum de 2005 sur la gouvernance

Conjointement organisé par la Commission de l'Union Africaine et par l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, le Forum de 2005 sur la Gouvernance s'est ouvert à Addis-Abeba, en Ethiopie, le 26 novembre 2005. Ses travaux, fortement influencés par certaines initiatives récentes, se sont déroulés sur fond d'urgence à apporter une réponse aux problèmes de développement du continent. Adoptée au terme de débats nourris, la Déclaration finale du Forum insiste, entre autres choses, sur le fait que la gouvernance se trouve au cœur des difficultés qui continuent de faire obstacle à un développement rapide des pays africains, et qu'elle est inséparable des maux sociaux, de la pauvreté persistante, voire des conflits que connaissent certains pays. Par conséquent, la Déclaration prend acte de ce qu'il faut à l'Afrique adopter un système de gouvernance dans lequel l'ensemble des acteurs puissent se reconnaître et trouver des réponses à leurs aspirations.

La déclaration précise par ailleurs que cette refondation de la gouvernance doit se produire simultanément à l'échelle locale, nationale, régionale et continentale, et qu'elle doit s'articuler aux initiatives existantes en la matière. Un accent particulier est mis sur l'échelon local comme étant l'échelon stratégique pour la refondation de la gouvernance en Afrique. Décentraliser les décisions à l'échelle locale, est-il noté, permet de créer un environnement propice à l'introduction de méthodes innovantes pour la gestion des affaires publiques et la promotion du développement local. Dans les termes de la Déclaration adoptée, l'échelon local est présenté comme fondamental pour l'amélioration des conditions de vie des populations concernées, mais aussi pour la prévention des conflits. Le texte recommande que les collectivités locales puissent être représentées au sein de l'Union Africaine selon des modalités adaptées et préconise, par ailleurs, que la gouvernance locale soit prise en compte dans la rédaction du projet de Charte

Africaine sur la Démocratie, les Elections et la Gouvernance [lancé à l'initiative de l'Union Africaine].

Au niveau national, la déclaration souligne que les principaux problèmes se posant aux États sont ceux du respect des droits de l'homme, de la démocratie et de la gouvernance, cette dernière incluant l'efficacité de l'action publique. Il s'agit là, selon ce document, des piliers sur lesquels repose la légitimité de tout gouvernement. En d'autres termes, les États sont invités à renforcer les moyens par lesquels ils gouvernent, favoriser le dialogue social et créer un environnement favorable au développement des activités économiques, y compris dans le secteur informel dont dépend souvent une grande partie de la population.

Pour la rénovation de la gouvernance au niveau régional, la Déclaration préconise que le processus d'intégration associe davantage les acteurs locaux, qu'il prenne mieux en compte les dynamiques spatiales et qu'enfin, il se traduise par des transferts de compétences ciblés au profit d'organisations régionales qui verraient leurs institutions renforcées. Au niveau du continent tout entier, la Déclaration souligne que la rénovation de la gouvernance de l'Union Africaine passe notamment par le renforcement de ses institutions, c'est-à-dire le renforcement de ses moyens financiers mais aussi de ses capacités d'évaluation, de surveillance et de mise en œuvre des décisions adoptées. Ces aspects sont jugés essentiels à la poursuite de l'intégration continentale ainsi qu'à un authentique développement de l'Afrique.

2. Les progrès réalisés en matière de gouvernance

S'il est trop tôt pour juger des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations énoncées dans la déclaration de 2005, il n'est en revanche pas déplacé de constater que des actions avaient d'ores et déjà été mises en œuvre ces dernières années, témoignant, dans leur ensemble, d'une aspiration générale à une forme de bonne gouvernance. La déclaration de 2005 est d'ailleurs en bonne part le résultat et le couronnement de ces efforts constants accomplis sur le continent en vue d'une meilleure gouvernance. Au cours des dernières années, nombre de pays africains avaient en effet mis sur pied des plans d'action nationaux visant à résoudre tel ou tel problème particulier de gouvernance - ce qui ne signifie pas, bien entendu, qu'il ne

puisse subsister de sérieuses difficultés, y compris dans les pays ou régions ayant mis en œuvre de telles initiatives. Le plus souvent, ces programmes ont eu pour objet de contribuer au renforcement des institutions publiques, en repensant telle procédure ou tel mode de gestion, en veillant à doter ces institutions d'un encadrement et d'un personnel qualifiés, ou encore en cherchant à améliorer l'efficacité de l'État et la qualité des services rendus par ce dernier à la population. Dans certains cas, les initiatives menées avaient pour objectif de mettre en application des résolutions édictées par des organisations internationales. On note enfin un nombre important d'initiatives nationales ayant eu pour objet la lutte contre le SIDA, la prévention et la résolution des conflits, la réduction de la corruption et l'amélioration de la transparence, la stimulation économique et la diminution de la pauvreté, ainsi que l'allègement de la dette et l'accroissement de l'aide publique au développement. Trop souvent cependant, ces initiatives ont été mises à mal du fait d'un manque de soutien des autorités, d'une carence en personnel compétent ou d'une insuffisance de financements. Ce sont là des obstacles importants mis sur la voie d'une bonne gouvernance et il y a urgence à les surmonter. Il n'est cependant pas exagéré de voir dans ces initiatives, quelle que puissent être leurs insuffisances, les prémices des recommandations adoptées dans la déclaration finale de 2005.

La gouvernance figurait du reste en bonne place parmi les objectifs de l'Organisation de l'union africaine (OUA), tout comme elle est devenue une priorité de l'Union africaine après que cette dernière eut succédé à l'OUA en 2002. A cet égard, on constate que la gouvernance s'est affirmée sur le continent africain selon une sorte de culture des petits pas. Dès la seconde moitié des années 1990, en effet, les fondements d'une refondation de la gouvernance ont été posés avec l'adoption d'un certain nombre d'instruments juridiques, parmi lesquels le Programme d'action du Caire de 1995 (adopté pour relancer le développement politique, économique et social de l'Afrique après l'accumulation des crises de développement constatées dans la première moitié de la décennie) et la Position africaine commune sur la crise de la dette extérieure de l'Afrique (visant à alléger le fardeau de la dette et permettre ainsi aux pays africains de consacrer leurs ressources au développement de leur économie).

Adopté en 2002, l'Acte constitutif de l'Union africaine a fourni à l'ensemble du continent des lignes directrices importantes en matière de gouvernance institutionnelle, politique et économique. Ses dispositions furent, du reste, ultérieurement complétées par deux déclarations faites à Durban, l'une dite Déclaration de Durban sur les élections, la démocratie, la gouvernance et le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), et l'autre dite Déclaration de Durban sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. S'y ajoutent également plusieurs documents intéressant des aspects particuliers de la gouvernance. Le Protocole relatif aux droits de la femme en Afrique (2003) et la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique (2004) abordent ainsi la question des droits des femmes et celle de leur association au processus de développement africain. En matière de gouvernance politique, la Décision d'Alger sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement (1999), reprise et complétée en 2000 par la Déclaration de Lomé sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, affirme la nécessité d'une gouvernance démocratique reposant sur le respect des consultations électorales. Adoptée elle aussi en 2000, la Déclaration solennelle sur la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique a été l'occasion d'énoncer les principes fondamentaux pour la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance à travers le continent. Enfin, la Position africaine commune sur l'Evaluation de la Déclaration du Millénaire et des Objectifs du Millénaire pour le Développement a permis de définir la vision africaine des conditions auxquelles étaient soumises le succès des huit objectifs de développement définis par les Nations Unies.

Outre l'adoption de ces textes, les efforts régionaux en matière de gouvernance se sont également traduits par la création de plusieurs organes spécialisés au sein de l'Union africaine. Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (CPS) a ainsi été créé en 2003, avec pour mission d'assurer la prévention, la gestion et la résolution des conflits survenant sur le continent. Créé deux ans plus tard, le Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) est, quant à lui, chargé de favoriser la participation de la société civile, des syndicats et des universitaires à la gouvernance de l'Union africaine. Ces deux organes

complètent ainsi l'action du Parlement panafricain, par la voie duquel les parlementaires peuvent faire valoir leurs vues auprès de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement et ainsi participer à la gouvernance de l'Union. À ces créations institutionnelles s'ajoute par ailleurs la mise en place du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP), dont l'importance pour la refondation de la gouvernance à l'échelle continentale tient notamment à ceci qu'il permet aux dirigeants africains de partager leurs expériences respectives en matière de développement. Signé en janvier 2008, le Protocole d'accord entre l'Union africaine et les communautés économiques régionales (CER) existant en Afrique a également permis de progresser sur la voie de l'intégration continentale.

On ne saurait, enfin, mésestimer le rôle important joué par la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA-ONU) dans les débats sur la gouvernance. Cette commission des Nations Unies a en effet affirmé avec constance l'importance centrale de la gouvernance, relevé la situation plus qu'imparfaite de l'Afrique en la matière, et enfin souligné le lien existant entre bonne gouvernance et développement économique à long terme. Forte de ce constat, la CEA-ONU a souligné à maintes reprises combien des États volontaristes et démocratiques étaient nécessaires au redressement et au développement de l'Afrique. Selon elle, en effet, le déclin économique de l'Afrique ne pourra être enrayeré qu'à la condition que les États fassent preuve d'allant en la matière, qu'ils renforcent leur capacité à formuler des politiques cohérentes et à assurer des services publics de qualité, et enfin qu'ils se montrent transparents et comptables de leurs actions. Au titre des efforts qu'elle déploie pour assurer le développement de l'Afrique et en tant qu'agence chef de file du volet « gouvernance » du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), la CEA-ONU a ainsi apporté son soutien aux initiatives visant à renforcer les capacités des États et à consolider les institutions et pratiques participant d'une saine gouvernance.

3. Les défis restant à relever en matière de gouvernance

À l'échelle nationale

Approfondir la décentralisation. Au niveau national, le transfert de compétences au profit des collectivités et gouvernements locaux est souvent perçu comme une manière de restaurer « par le bas » l'autorité et la légitimité de l'État. Bien que progressant dans plusieurs pays d'Afrique, ce processus de décentralisation se heurte toutefois à certains obstacles, notamment au manque de moyens des collectivités ainsi qu'à une gouvernance locale défaillante ne permettant pas l'expression des besoins des populations. Par surcroît, le niveau de redevabilité des autorités locales est souvent faible, tout comme leur capacité à fournir des services publics de qualité.

Instaurer l'État de droit et respecter les droits fondamentaux. Le mépris dont témoignent de nombreux dirigeants et citoyens africains à l'égard du droit et des normes humaines fondamentales menace grandement la stabilité des États concernés. Les autorités judiciaires, trop souvent, souffrent de difficultés structurelles et d'un défaut de financement patent. En assurer l'indépendance, l'intégrité et l'efficacité suppose des dotations budgétaires adaptées, un fonctionnement modernisé et enfin des magistrats capables, correctement rémunérés et régulièrement formés.

Améliorer le fonctionnement des administrations publiques. En ce domaine, les réformes entreprises par certains pays laissent à désirer. Il est urgent, pourtant, d'améliorer la qualité des services publics, d'attirer un personnel qualifié et motivé en lui fournissant des incitations financières adéquates, d'accroître l'efficacité de l'administration publique ainsi que sa capacité à rendre compte de son action, et enfin de réduire la corruption parmi ses agents.

Garantir la paix et la stabilité. Bien des pays voient leurs efforts en vue d'atteindre un développement durable réduits à néant par les guerres, les conflits civils et la prolifération des armes légères. Certains souffrent de conflits en cours, d'autres des défis consécutifs au rétablissement de la paix. À cet égard l'enjeu consiste pour les pays africains à développer des capacités de prévention des crises, de gestion des conflits et des catastrophes naturelles, et de consolidation de la paix une

fois les conflits terminés. En termes de sécurité nationale, par ailleurs, les États sont confrontés aux défis que représentent les mouvements frontaliers de populations, dès lors que ceux-ci favorisent, entre autres, le trafic d'armes légères, de stupéfiants et d'êtres humains, mais aussi la propagation des épidémies.

Les autres défis pressants. Le faible niveau d'éducation civique qui se manifeste dans la population en général, et dans la société civile en particulier, se traduit par une médiocre participation aux processus de gouvernance locaux et nationaux, par une sous-représentation des femmes notamment dans les assemblées parlementaires, par une association insuffisante des chefs traditionnels aux procédures de gouvernement, et enfin par un manque de crédibilité des systèmes électoraux et des commissions électorales censées en garantir le bon fonctionnement.

À l'échelle continentale

Renforcer les moyens institutionnels de l'Union africaine. En 2002, le passage de l'OUA à l'UA s'est traduit par une redéfinition des objectifs de l'organisation, avec une priorité désormais accordée aux complexes enjeux du développement économique. Or il demeure, malgré les réformes entreprises au cours de la décennie écoulée, d'importants défis quant aux moyens institutionnels de l'organisation. Celle-ci peine à attirer les plus brillants esprits africains, en raison d'un manque de financement qui a pour conséquence une incapacité à offrir des rémunérations compétitives. Une réforme est actuellement en cours pour remédier à ce problème.

Consentir des transferts de souveraineté en vue de créer une autorité supranationale. En dernière analyse, l'intégration économique régionale suppose, une fois les marchés intégrés, la création d'un État politique unifié et supranational. À l'heure actuelle n'existe qu'une intégration partielle des marchés, principalement réalisée au travers des communautés économiques régionales (CER), dont huit sont définies comme les piliers de l'intégration économique continentale. Au vrai, on constate que les transferts de souveraineté consentis à ce jour, limités, ont bénéficié aux seules CER. Aucun transfert, en revanche, n'a eu lieu au profit de l'Union africaine, même si un rapport de la Commission

de l'UA portant sur cette question est actuellement en cours d'examen par les ministres des Affaires étrangères. Aussi ceux-ci devraient-ils se montrer attentifs à cette question lorsqu'ils formuleront leurs recommandations.

Garantir le financement de l'UA. Le fonctionnement de l'Union est souvent compromis du fait d'un financement inadapté. Souvent, en effet, les contributions des États membres ne sont pas payées à échéance, ce qui nuit au fonctionnement régulier de l'organisation ainsi qu'à la conduite de ses projets et programmes. Cette imprévisibilité des financements disponibles affaiblit et compromet grandement la gouvernance de l'Union.

Les autres défis pressants. Le développement des infrastructures au niveau continental ne va pas sans poser d'importants problèmes de gouvernance, notamment s'agissant de l'harmonisation des lois et règlements applicables au commerce et au transport de marchandises. Le développement à l'échelle continentale des infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires est rendu difficile par un manque de capitaux, de ressources en personnel et de volonté politique. Et quand parfois des accords ont pu être conclus, leur application est souvent retardée ou compromise du fait de gestionnaires défaillants ou corrompus.

4. Pour aller de l'avant

Les pays d'Afrique ont entrepris, en matière de gouvernance, un certain nombre d'initiatives nécessaires et audacieuses qui sont autant de facteurs essentiels pour parvenir à un développement durable et à une résorption de la pauvreté. Il reste que ces initiatives, quels que soient leurs mérites propres, continuent d'être contrariées par un certain nombre d'obstacles. L'amélioration de la gouvernance aussi bien que la réalisation des objectifs du développement suppose de pouvoir les surmonter.

À l'échelle nationale

Il est impératif d'améliorer la gestion publique et la qualité des services publics. Cela suppose de lever les obstacles existants en termes de

financement, de personnel et d'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC).

Ces mêmes obstacles en termes de financement, de personnel et d'utilisation des TIC se retrouvent s'agissant des processus de décentralisation. Il convient là aussi de les lever.

Le secteur privé, sans la contribution duquel la croissance et le développement ne sauraient s'envisager, rencontre des entraves à son plein essor. Une saine gouvernance du secteur privé suppose en particulier d'en finir avec l'impéritie gestionnaire et la corruption qui, trop souvent, le caractérisent.

L'imparfaite séparation des trois branches de l'État se traduit par des accointances d'un pouvoir à l'autre, quand ce n'est par l'ascendant d'un pouvoir sur l'autre. Nulle gouvernance saine et efficace ne saurait s'envisager sans une séparation plus stricte des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Même si plusieurs pays ont mis en œuvre des réformes de leur système juridique et juridictionnel, les progrès sont souvent lents, qui tiennent à un manque d'experts, à un mésusage des TIC et à des ressources budgétaires insuffisantes. Accentuer ces réformes constitue pourtant le préalable à toute gouvernance robuste, ainsi qu'à une surveillance appropriée de la situation des droits de l'Homme.

Les parlementaires sont les représentants de leurs mandants, dont ils doivent servir au mieux les intérêts et auxquels ils doivent rendre des comptes. Cela ne peut se faire sans établir, entre les premiers les seconds, des canaux de communication à la fois ascendants et descendants. Le fossé qui, trop souvent, sépare les élus de leurs électeurs résulte d'une absence de communication et d'une absence d'intérêt mutuel des uns pour les autres. Aussi est-il nécessaire de renforcer, voire d'établir là où ils n'existent pas, ces canaux de communication, en informant par ailleurs la population sur les responsabilités qu'ont les parlementaires vis-à-vis de leurs mandants. Il importe, enfin, d'élever le niveau de qualification des parlementaires. Dès lors que les Parlements sont avant tout des organes légiférants, la gouvernance a en effet tout à gagner à ce que leurs membres maîtrisent les rouages de l'État et ceux du processus législatif.

Les autorités électorales, bien qu'ayant fait l'objet d'améliorations notables dans de nombreux pays, continuent souvent de buter sur un

manque de personnel qualifié, de financement budgétaire et d'équipement technologique. Il est crucial de renforcer ces autorités et commissions pour garantir une bonne gouvernance des processus électoraux, et faciliter ainsi une transition fluide d'un gouvernement à l'autre.

Le cas échéant, la gestion des crises politiques consécutives à une élection doit être améliorée. Souvent ces crises résultent de ce que les opérations électorales sont perçues, à tort ou à raison, comme ayant été viciées, manipulées, volées. Pour éviter de telles situations, il est nécessaire que les dispositions constitutionnelles et légales soient scrupuleusement respectées, que les résultats soient annoncés dans les formes prévues, et qu'enfin, ils ne soient pas publiés avec un retard tel qu'il alimente la suspicion, voire déclenche une véritable crise politique et sociale.

L'émergence des systèmes démocratiques en Afrique s'est traduite par la création de plusieurs partis politiques. Ce serait là assurément une bonne chose pour la démocratie, si toutefois ces partis ne professaient des objectifs, slogans et politiques tellement voisins qu'il n'en finissent par lasser les électeurs. Au reste, la plupart de ces formations politiques présentent une faible capacité d'organisation et de fonctionnement, du fait d'un manque de ressources humaines aussi bien que financières. De ce point de vue, par conséquent, une bonne gouvernance suppose une rationalisation et un renforcement du multipartisme.

Après l'adoption en 2004 de la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique, les États africains ont pris des mesures diverses destinées à accroître la participation des femmes à la vie politique et au développement économique. Ces dernières sont de plus en plus associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Cela étant, il demeure des obstacles majeurs à la participation des femmes au processus de développement. Selon les cas, ces difficultés relèvent d'un manque d'information, d'un désavantage dans l'accès aux postes de responsabilité, de préventions culturelles, ou encore de l'absence de procédures législatives destinées à favoriser la parité. Il y a lieu de surmonter ces obstacles, de façon à affermir le rôle et la place des femmes dans la gouvernance et le développement du continent africain.

Plusieurs pays africains ont également pris des mesures destinées à combattre la corruption et la prévarication au sein du secteur public

comme du secteur privé. Ces initiatives ont rencontré un succès variable d'un pays à l'autre. Il n'en demeure pas moins que, dans la plupart des pays, les institutions chargées de lutter contre la corruption souffrent, entre autres, d'une insuffisance de financement, d'un manque d'experts qualifiés et d'une absence de rémunérations adéquates. Le renforcement de ces organismes ayant pour mission de lutter contre la corruption des agents publics et privés est indispensable à la consolidation de la gouvernance.

Nonobstant les efforts d'amélioration de nombreux systèmes fiscaux, il continue d'exister dans de nombreux pays une disproportion manifeste entre le potentiel fiscal et le montant des impôts effectivement collectés. Cette disparité résulte d'une pluralité de causes, parmi lesquelles la corruption, la mauvaise gestion des administrations fiscales, l'insuffisante dotation de celles-ci en personnel, en moyens informatiques, etc. La résolution de ces problèmes est cruciale dans la mesure où une plus grande efficacité de la collecte fiscale permettrait de dégager des marges financières plus importantes pour le développement.

Les partenariats public-privé présentent, à l'heure actuelle, des défaillances multiples, notamment lorsqu'ils sont mal gérés ou résultent de choix politiques inappropriés. Des mesures innovantes sont requises pour améliorer le régime de gouvernance de ces partenariats et faire en sorte que ceux-ci contribuent à la croissance économique et au développement.

Nombreux sont les instruments internationaux – chartes, conventions, accords, déclarations, décisions – auxquels les pays africains peinent à donner leur pleine application par manque de moyens humains et financiers. Renforcer la capacité de ces pays à s'acquitter de leurs obligations à l'égard de la communauté internationale apparaît comme une nécessité.

Pour produire des effets durables, ces initiatives visant à améliorer la gouvernance doivent pouvoir compter sur des soutiens extérieurs. Une authentique consolidation de la gouvernance dans les pays africains suppose que les partenaires impliqués dans le développement de ces derniers consacrent des ressources additionnelles à cette fin.

À l'échelle continentale

L'Union africaine reste confrontée à des défis institutionnels importants. Pour renforcer sa capacité opérationnelle, l'organisation continentale doit continuer de faire appel à un personnel adapté.

L'organisation doit également mettre un accent plus prononcé sur les questions de gouvernance, afin d'améliorer les projets et programmes qu'elle conduit en la matière.

Des études sont en cours pour trouver de nouvelles sources de financement, avec pour objectif de pérenniser la capacité opérationnelle de l'Union. Toutefois, et jusqu'à ce que ces initiatives salutaires aboutissent, il incombe aux États de payer à l'échéance le montant prévu de leur contribution. La saine gouvernance de l'organisation dépend avant tout de la prévisibilité de ses ressources propres.

Les États membres de l'Union africaine reconnaissent et acceptent de plus en plus les buts et l'autorité de la Commission (CUA). La prochaine réunion ministérielle et le prochain sommet des chefs d'État et de gouvernement, prévus pour se dérouler à Arusha, en Tanzanie, devraient être l'occasion pour les États membres de parvenir à un compromis sur ce point. Un affermissement de l'autorité de la CUA, ajouté à une définition plus précise des objectifs assignés à cette dernière, est essentiel à la gouvernance et à l'intégration réussie du continent.

Une gouvernance efficace appelle également la mise en œuvre de mesures propres à garantir que les chartes, conventions, déclarations et décisions adoptées par l'organisation soient respectées. Il importe, à cet égard, que l'organisation puisse disposer de mécanismes lui permettant de régler le cas des États ayant, par rapport à ces normes, des comportements déviants.

Conforter et renforcer le rôle du Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) apparaît indispensable à une gouvernance plus robuste du continent. Il convient également de s'assurer que les organisations de la société civile, les syndicats et le secteur privé puissent effectivement contribuer aux travaux de l'ECOSOCC. Des fonds suffisants devront être alloués à l'effet de garantir la participation des organisations concernées aux travaux de l'assemblée du Conseil.

Il est impératif que la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (1961) trouve sa pleine application sur le continent. Cela ne

peut se faire sans doter les organes chargés de veiller à son application [Commission et Cour africaines des droits de l'Homme et des peuples] de ressources adéquates et de moyens humains supplémentaires. Le respect des droits fondamentaux est en effet vital à la consolidation de la démocratie.

Il convient de poursuivre et d'approfondir les efforts de la CUA en vue de créer un cadre pour la participation des collectivités et gouvernements locaux au fonctionnement de l'Union africaine.

Une attention plus grande devrait être consacrée au renforcement des pouvoirs législatifs du Parlement panafricain, auquel la Conférence des chefs d'État et de gouvernement devrait notamment envisager de céder une partie de ses prérogatives. Le cas échéant, la composition du Parlement pourra faire l'objet de modifications.

Les communautés économiques régionales (CER) constituant la pierre angulaire du processus d'intégration continentale, leur renforcement devrait être utilement encouragé et soutenu par l'Union africaine.

Des réflexions sont en cours au niveau ministériel concernant l'harmonisation et la rationalisation de l'écheveau institutionnel africain. Une rationalisation des différentes communautés économiques régionales apparaît nécessaire pour éviter qu'elles ne se chevauchent les unes les autres, pour permettre que chacune d'elles se consolide, et ainsi accélérer le processus d'intégration continentale.

Gageons, à cet égard, que le Protocole d'accord entre l'Union africaine et les communautés économiques régionales (CER) adopté en janvier 2008 s'avèrera un cadre propice à l'établissement de meilleures relations de travail entre l'UA et les CER, et que la plus grande coordination permise par ce protocole sera de nature à favoriser, elle aussi, l'intégration continentale.

Jusqu'ici, le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) s'est révélé un exercice des plus utiles pour le continent. Sur les 27 pays s'étant portés candidats, cinq ont été évalués à ce jour. Cela étant, le rythme des évaluations se trouve ralenti par la faiblesse des ressources consacrées à ce processus, ainsi que par la médiocre préparation de plusieurs pays africains. Par conséquent, il apparaît nécessaire d'accroître les ressources allouées à ce programme et de renforcer les procédures mises en œuvre par chaque pays dans le cadre de celui-ci, de sorte que

la gouvernance et le phénomène d'apprentissage qu'il favorise s'en trouvent renforcés.

Les pays africains sont attentifs à l'importance de la gouvernance pour leur processus de développement. Au fil des années, nombre d'entre eux ont entrepris des réformes marquantes qui, progressivement, transforment leur modèle de gouvernance. Les progrès réalisés jusqu'ici, louables à maints égards, demeurent toutefois en deçà de ce qui est nécessaire pour que ces pays connaissent une croissance et un développement qui soient à la fois rapides et durables. Là où ils ont été réalisés, les progrès en matière de gouvernance doivent être consolidés. Les avancées futures requerront par ailleurs des pays africains qu'ils fassent montre d'un plus grand volontarisme politique et qu'ils mobilisent leurs ressources internes aux fins d'améliorer l'état de la gouvernance sur le continent. Cela ne pourra se faire qu'à la condition que les partenaires du développement de ces pays leur accordent un soutien financier et technique indéfectible.

ANNEXE 2

Églises du réveil et gouvernance en République démocratique du Congo

Camille Kuyu

Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris

La vocation et la capacité des églises chrétiennes à guider, dans la sphère privée, des hommes et des femmes sont connues. Le Christianisme ne se contente toutefois pas des limites étroites de la sphère spirituelle. De nombreuses publications mettent en évidence son impact sur la gouvernance des sociétés, c'est-à-dire sur la vie sociale, politique et économique. Mais, ces études ne concernent généralement que les églises chrétiennes classiques. Notre communication vise à montrer que les communautés évangéliques sont aujourd'hui des lieux d'émergence de nouvelles formes de sociabilité, et que leurs pasteurs sont non seulement de leaders spirituels et des pères sociaux, mais aussi de leaders d'opinions et des groupes d'intérêt susceptibles d'influencer les politiques publiques. Pour ne pas nous perdre dans des considérations générales, nous avons opté pour une analyse des églises évangéliques du Congo, communément désignées « Eglises du Réveil du Congo ». Nous voulons montrer comment, dans un contexte de crises de régulations, le message du salut que ces églises apportent entraîne des transformations individuelles et sociales, là où l'État, le Droit et/ou leurs institutions échouent.

La réalité des églises du réveil au Congo

La prière est devenue visiblement une préoccupation au Congo où l'ambiance sociale donne l'impression que tout le monde prie, que

partout on prie, en ville comme à la campagne. Partout, des chrétiens se libèrent de plus en plus massivement de l'emprise des églises institutionnelles. « Animés par la ferveur de retrouver le christianisme de type primitif, ils tentent de faire éclater les prisons de l'orthodoxie et les frontières confessionnelles afin de vivre l'expérience d'une effervescence spirituelle qui échappe aux canaux institutionnels »¹. Partout, des églises indépendantes et des groupes de prière poussent comme des champignons. Rues, domiciles des particuliers, bois, anciennes salles de cinéma, anciens bars, salles spécialement aménagées, stades... sont autant de lieux de rassemblement de ces chrétiens dits du réveil.

Dans les grandes villes du pays, on a l'impression que chaque rue a son (ses) église (s) et/ou son (ses) groupe (s) de prière. L'exiguïté des parcelles fait que certains d'entre eux tiennent leurs réunions dans la rue. Il n'est pas rare que de grandes avenues, places et carrefours soient investis pour des rassemblements plus importants comme des campagnes d'évangélisation ou des croisades du film chrétien. À cette occupation ponctuelle de l'espace public, il convient d'ajouter l'omniprésence de Dieu et de Jésus-Christ dans la rue, à travers des tracts, des affiches, des banderoles, des inscriptions et des autocollants sur des véhicules, des prêches dans les autobus, des chants de louanges des groupes revenant de la prière, des discussions informelles sur la Bible à différents coins de rues, etc.

Multiplés et complexes, les églises du réveil « fonctionnent de nos jours comme des groupements particuliers au sein de diverses sociétés africaines qui se trouvent dans une situation de passage des anciennes formes d'organisation économique et sociale aux nouvelles introduites par la colonisation. Elles apparaissent d'emblée comme des lieux qui tentent d'apporter des solutions symboliques ou concrètes à cette situation de transition où les individus et les groupes n'ont pas la possibilité de se référer à leurs anciens cadres et où ils éprouvent en même temps des difficultés de vivre et de se reproduire socialement dans les nouvelles sociétés issues de la colonisation² ».

Dans cet ordre d'idées, remarquons que les églises de réveil sont des espaces importants de règlement des conflits. En effet, de nombreux

(1) Achille Mbembe, *Les jeunes et l'ordre politique*, Paris, L'Harmattan, 1988, pp. 170-172.

(2) Batende Mwene, « Les perspectives spiritualistes dans les communautés messianiques africaines », in *L'Afrique et ses formes de vie spirituelle*, Kinshasa, FTCK, 1990.

frères et sœurs en Christ préfèrent se confier à des membres de leurs communautés de prière en cas de conflits notamment au sein de leurs familles ou avec d'autres membres de leurs communautés, plutôt que de recourir à la Justice étatique qui ne leur inspire pas confiance. La médiation des conflits est aujourd'hui une des activités fondamentales des pasteurs des églises et/ou de leurs lieutenants, dans un contexte où la Justice étatique, considérée non seulement comme extérieure et lointaine, mais aussi comme corrompue et inadaptée aux contraintes actuelles de la société congolaise ne mobilise pas les justiciables qui lui préfèrent des modalités coutumières et/ou non juridictionnelles. Nous sommes ici au cœur de la gouvernance dont l'un des piliers est la question de la justice.

Les églises de réveil apparaissent aussi aujourd'hui au Congo comme de véritables communautés parentales où la prise en charge effective des frères confrontés à des situations difficiles est une réalité. Au-delà d'une solidarité purement économique, il y a une véritable prise en charge sur les plans moral, affectif et spirituel.

1. Les papa pasteurs comme leaders spirituels et sociaux

Les bergers des églises du réveil sont aujourd'hui des personnages clés de la vie sociale congolaise. Pères sociaux et leaders spirituels, ils sont dotés d'un véritable pouvoir de séduction, de fascination, voire de persuasion. Et pourtant, la plupart d'entre eux n'ont jamais suivi de formation théologique. Certains n'ont même jamais été à l'école. Mais, comment devient-on pasteur évangélique au Congo?

Jean Kambayi Bwatshia et Julien Mutombo Ngonga décrivent avec finesse le processus de la naissance des églises du réveil à Kinshasa. Ils écrivent précisément : «Généralement, comme on le constate, il n'est pas difficile à Kinshasa d'être fondateur, initiateur d'une église. En effet, il suffit de se lever un matin et de commencer à crier, Bible à la main, et le miracle se produit. Dans cette ville où d'aucuns comprennent que celui qui invoque le nom de Dieu est craint, il a autorité sur les masses, tout peut arriver. C'est ainsi qu'on a vu des gens commencer à battre tam-tam dans une parcelle, en utilisant ce mot de passe, « Dieu m'a parlé, j'ai une révélation. » Les masses kinoises ont besoin de cette clé qui ouvre la porte de l'énigme invisible. Dès lors qu'on a quelques

personnes qui se prêtent à écouter la fameuse révélation, on peut se proclamer pasteur ou choisir un titre biblique ou religieux dépassant ce que les autres prétendus hommes de Dieu ont déjà utilisé. Tout est parti et le reste dépendra seulement de la dextérité, des qualités oratoires et de la manipulation quasi magique des énigmes que présente l'homme de Dieu autoproclamé se servant du flanc que lui prête l'anarchie caractéristique de notre pays. Et le décor est planté³. »

De nombreux chercheurs s'interrogent sur la légitimité de ces pasteurs autoproclamés. Max Weber distingue trois formes de légitimité : traditionnelle, charismatique et rationnelle. Cette typologie est restée depuis lors comme une division significative du phénomène de la légitimité. Dans quelle catégorie classer la légitimité du pasteur évangélique congolais?

D'emblée, nous écartons la légitimité rationnelle. Pour Max Weber, cette forme de légitimité repose sur un ensemble de règles positives. Il s'agit d'une légitimité légalisée. Plus précisément, de celle qui dérive d'une norme du droit positif. Des nombreux auteurs ont reproché à Marx de confondre légalité et légitimité.

Nous pensons que la légitimité des pasteurs qui n'évoluent pas dans des canaux institutionnels est traditionnelle et/ ou charismatique. En effet, pour Max Weber, la légitimité traditionnelle est le résultat d'un passé culturel. Elle présuppose, par conséquent, une dimension religieuse. En ce sens, les pasteurs sont légitimes par la Transcendance. On est pasteur par la grâce de Dieu. Comme nous l'avons déjà souligné, la plupart des papa pasteurs n'ont pas fait d'études théologiques. Certains n'ont même pas chauffé un banc d'école. Ils affirment tirer leur autorité des visions et/ou des dons de l'Esprit qu'ils auraient reçu de Dieu. A l'intérieur de cette forme de légitimité, il faut aussi tenir compte du fait qu'elle est souvent fondée sur l'hérédité de la couronne et parfois sur une forme précise d'hérédité. La logique de cette forme de légitimité est la concrétisation d'un ordre patriarcal dans lequel le Père absolu légitime le Père d'une communauté donnée et c'est ce Père qui donne la légitimité aux Pères de famille. Les adeptes sont ici des « fils ». Les pasteurs sont donc de véritables pères sociaux.

(3) *L'enfer de l'évangile*, Kinshasa, Centre de recherches sur les mentalités Eugemonia, 2006, pp. 68-69.

La légitimité du pasteur peut aussi être charismatique. Dans ces conditions, l'effectivité du pouvoir du pasteur repose sur sa grande personnalité, ses qualités personnelles, et/ou sa compétence. En effet, s'il n'est pas possible de vérifier la légitimation transcendantale d'un pasteur, la magie de la parole est un attribut symbolique de l'autorité qui ne trompe pas. Si on définit le pouvoir, au sens général, comme la « capacité à amener une ou plusieurs personnes à agir individuellement ou collectivement d'une manière désirée⁴ », il ne fait aucun doute que les papa pasteurs ont le pouvoir. Car ils ont effectivement la force de conviction et la capacité de mobiliser des ressources humaines et matérielles. Cette force est inséparable de leurs techniques oratoires et de leur message principal suivant lequel le chrétien doit s'assurer de son salut ici-bas et dans l'au-delà grâce au strict respect de la morale chrétienne traditionnelle.

2. Les églises évangéliques comme lieux d'émergence de nouvelles formes de sociabilité

Le Congo traverse une période de crise sociale et morale. Celle-ci se résume en un renversement des valeurs et en une crise des modèles de références. Les différents gouvernements qui se sont succédé depuis la fin des années 80 ont fait de la moralisation des acteurs sociaux, économiques et politiques leur priorité, en instaurant notamment des politiques dites de rigueur. Mais, ils n'ont pas réussi à atteindre les résultats escomptés.

Mais, les églises de réveil ont des résultats parfois spectaculaires. La prédication des pasteurs est généralement suivie de conversion. Mieux, son efficacité est généralement assurée, grâce à une technique oratoire qui mérite une étude approfondie. Le travail de suite assuré par des conseillers permettent généralement d'aboutir à une nouvelle naissance à travers le baptême par immersion.

De l'avis de nombreux observateurs, grâce à leur message du salut et aux solutions concrètes qu'elles apportent à des couches populaires voire à des élites, les églises de réveil arrivent à faire émerger de nouveaux modèles de comportement et de conduite là où les politiques

(4) Guy Rocher, « Pouvoir » in *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, op.cit.

répressives de l'État échouent. En effet, après leur conversion ou nouvelle naissance, de nombreuses personnes décident d'abandonner des pratiques anciennes comme la corruption, le détournement des deniers publics, les violations des droits de l'homme, la polygamie, la prostitution, pour faire la volonté de Dieu. Expliquons-nous.

De nombreux témoignages font état de transformations dans la gestion publique à partir de conversions individuelles. C'est le cas notamment de ces hommes qui vivaient dans la polygamie et qui, pour faire face à de pressantes demandes d'argent et d'autres biens matériels émanant de leurs différentes épouses et/ou maîtresses étaient obligés de détourner les deniers publics et/ou de recourir à différentes formes de corruption. Une fois convertis, la plupart de ces hommes ont été amenés à abandonner la vie qu'ils menaient quand ils étaient dans le monde et à vivre selon les préceptes bibliques. En ne vivant désormais qu'avec leurs épouses légitimes et leurs enfants, et en n'ayant plus de devoir d'entretien d'épouses secondaires et/ou de leurs parents, ces hommes n'ont plus de raison de détourner des fonds publics et/ou de se laisser corrompre. Nous reviendrons sur ces questions dans le paragraphe suivant.

Les transformations des modèles de comportement et de conduite au niveau individuel ne sont pas sans lien avec des transformations sociales. Les observateurs des religions connaissent les deux films vidéos intitulés «Transformations» et «Transformations II» qui circulent depuis quelques mois dans le monde entier. Ces deux documentaires réalisés par l'organisation canadienne The Sentinel Group, avec comme réalisateur principal George Otis présentent des cas des régions du monde où des réveils spirituels ont entraîné des changements radicaux : baisse de la criminalité, amélioration des taux de scolarité, arrêt de l'exode rural, etc.

Ces documentaires ont beaucoup été critiqués même par des évangélistes eux-mêmes. On leur reproche d'être basées sur de grossières exagérations voire des inventions pures et simples. Mais, au-delà de ces critiques, nous pensons que si au niveau macro les transformations sociales sont difficilement attribuables au réveil spirituel des populations, au niveau micro, il est indéniable que de petits changements qui interviennent dans des existences individuelles peuvent avoir un impact sur la société globale.

3. Nouvelle classe d'entrepreneurs, et nouvelles positions de pouvoir politique

Les églises du réveil présentent deux tendances différentes mais complémentaires. La première convenant à des tempéraments introvertis, met l'accent sur l'expérience spirituelle, l'assistance aux cultes, la purification par le jeûne et la prière. Ceux qui la suivent songent avant tout à se préparer pour le ciel en se soutenant mutuellement pour traverser sans faiblir les épreuves. La seconde, convenant à des tempérament extravertis, met l'accent sur l'évangélisation et sur l'amendement de la société humaine pour la préparer comme il se doit à accepter la royauté du Christ. La réussite d'une telle tâche, impossible à accomplir sans ressources divines, fait premièrement honneur à Dieu lui-même. Les églises ou ministères qui suivent la première ne se mêlent en aucune façon des affaires publiques, mais il n'en va pas de même des autres dont les membres se posent volontiers en conquérants et réformateurs du monde pour le Christ. Ces derniers aiment faire valoir qu'une multitude de bénédictions pleuvent sur les individus dont la relation à Dieu est excellente. De telles bénédictions ne sont pas à négliger. Elles ont le mérite de rendre le christianisme attractif. Néanmoins, pour renforcer cette attraction, ils s'imposent de donner partout le bon exemple⁵.

Au Congo, la plupart des pasteurs évangéliques s'inscrivent dans la deuxième tendance et proclament tout haut qu'ils sont des partisans d'une théologie de la prospérité. D'après cette théologie, un enfant de Dieu ne peut logiquement être pauvre. Car, l'or et l'argent appartiennent au père céleste. Aussi, certains pasteurs n'hésitent pas à exhiber des biens matériels dont ils attribuent l'origine à Dieu : chaînes privées de télévision, voitures de luxe, nombreux biens immobiliers, etc.

De nombreux chercheurs congolais n'hésitent pas à affirmer que ces biens proviennent de l'exploitation de la naïveté des adeptes, à la suite des prédications ciblées. Jean Kambayi Bwatshia et Julien Mutombo Ngonga écrivent à propos de ces prédications : « Et que dire de la prédication au sujet des collectes et des aumônes ramassées outrancieusement et sélectivement? À ce sujet, les «pasteurs fondateurs» crient haut et fort : «Vendez vos biens et donnez-les en aumône. Faites-vous

(5) André Corten, André Mary, Paris, Karthala, 2001.

des bourses qui ne s'usent pas, en effet inépuisables dans les cieux, où ni le voleur n'approche ni mite ne détruit, car là où est votre trésor, là aussi sera votre cœur » (Luc 12, 33). Ou encore, « quant à la collecte en faveur des Saints, suivez, vous aussi, les instructions que j'ai données aux églises de Galatie. Que le premier jour de la semaine, chacun mette de côté chez lui ce qu'il aura épargné, en sorte qu'on n'attende pas que je vienne recueillir les dons. Et une fois près de vous, j'enverrai, munis de lettres, ceux que vous aurez jugés aptes à porter vos libéralités à Jérusalem, et s'il vaut la peine que j'y aille aussi, ils feront le voyage avec moi »(1 Co. 16, 1-4). À y voir de près, l'expérience montre que la plupart des pasteurs sont à la recherche du pain quotidien qu'il trouve facilement dans l'exploitation de la naïveté des masses kinoises qui cherchent à conjurer le sort de la misère dans laquelle elles vivent⁶. »

S'il est vrai que les églises de réveil du Congo sont des nids à scandales, comme partout où elles se développent, il est aussi vrai qu'elles sont de véritables « écoles de management » d'où émergent de nouveaux entrepreneurs. Barbara Serrano écrit à propos de l'église universal au Brésil, « les églises évangéliques proposent à leurs fidèles une véritable pédagogie de la réussite et les encouragent à monter des projets personnels comme la création d'entreprise [...].Leurs émissions télévisées livrent sans cesse des témoignages d'adeptes prospères : propriétaires d'une chaîne de magasins, de parkings privés ou de salons de beauté [...]. Il ne s'agit pas d'un simple effet d'annonce ; lors des cultes, les fidèles apprennent à chercher et à interpréter des signes de la présence de Dieu dans leur vie : ne jamais se contenter de la situation actuelle, économiser dans le but d'investir plus tard, s'impliquer toujours davantage dans l'activité exercée, aspirer à devenir un entrepreneur individuel [...]. Et en effet, les fidèles semblent souvent déterminés à entreprendre même s'il s'agit plus souvent de vendre des parapluies à la sortie du métro que d'acquérir un salon de beauté⁷. »

On notera aussi que les églises de réveil ne se contentent pas de faire émerger une nouvelle classe d'entrepreneurs. Elles font bénéficier aussi cette dernière d'un encadrement intellectuel et spirituel important. En effet, au sein des églises de réveil fonctionnent de véritables clubs d'hommes d'affaires. Se réunissant généralement dans de grands

(6) *Op. Cit.*, pp. 92-93.

(7) « Églises évangéliques, L'offensive politique », in *Chroniques de la gouvernance*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 2008, p.179.

hôtels, ces clubs de « full gospel » sont des lieux où les hommes d'affaires chrétiens suivent des enseignements du Seigneur en matière d'affaires : crédit, aval, caution... On y apprend aussi que le Chrétien doit contribuer positivement au développement de son pays, prendre en compte l'intérêt général, ne doit pas chercher à s'enrichir illicitement, et doit bannir de sa vie de mauvaises pratiques, des contrebandes, la corruption, et la manière mondaine de faire des affaires. Par ailleurs, les Chrétiens doivent chercher à devenir partout les plus efficaces et à occuper le maximum de postes clés. Ainsi, le christianisme pourra s'imposer au bénéfice de tous, dans le gouvernement du pays comme dans la gestion des affaires. L'exemplarité individuelle des Chrétiens et leur présence à des postes de responsabilité doivent être complétées par la création des sociétés industrielles ou commerciales chrétiennes dont les bénéfices pourraient être mis à profit pour l'expansion du christianisme⁸.

4. L'offensive politique des églises du réveil

Depuis la fin du règne du Maréchal Mobutu, on observe une offensive des églises du réveil dans la vie politique congolaise. Au départ, des prédicateurs nationaux et étrangers sont régulièrement recrutés par le régime non seulement pour prêcher le pardon et la réconciliation, mais aussi pour détourner les esprits vers des préoccupations plus spirituelles. Le point culminant de cette stratégie fut la période de la Conférence nationale souveraine où tout le monde s'attendait à un grand déballage⁹.

Depuis la révolution politique de 1997, de nombreux pasteurs occupent des postes importants dans les différents organes de l'État. Sous leur influence, l'omniprésence de la prière dans la vie politique congolaise est devenue une réalité. Certains esprits n'ont pas manqué de relever le paradoxe entre la laïcité de l'État congolais et le fait que toutes les séances des institutions officielles commencent par une prière implorant Dieu de guider les travaux. Cette pratique qui tend aujourd'hui à s'institutionnaliser inquiète de nombreux analystes de la vie politique congolaise.

(8) André Corten, André Mary, *op.cit.*, p. 56.

(9) Colette Backman, *Le dinosaure, Le zaire de Mobutu*, Paris, Fayard, 1992, pp. 180-181.

Fortes de la reconnaissance officielle dont elles bénéficient depuis 2003, et de leur succès sur le terrain politique, les églises du réveil entendent bien montrer qu'elles ne sont plus ces sectes inoffensives voire clandestines dont l'existence dépendait du bon vouloir des autorités de l'Eglise du Christ au Congo, mais une force politique de premier ordre. Pour assurer leur politique, elles ont créé une Commission Justice et Paix, comme les églises catholique et protestante. Il s'agit d'une plateforme qui les représente auprès des instances politiques du pays. Dans le cadre des élections présidentielles de 2006, la Commission a formé et placé environ 2000 observateurs dans tout le pays.

Les églises du réveil ne se sont pas contentées de placer des observateurs. Ils ont aussi aligné des candidats pour les différents mandats. Quelques-uns ont été élus comme députés. D'autres ont noué des accords électoraux avec des candidats. D'autres encore ont empoché plusieurs milliers de dollars US pour donner des consignes de vote à leurs adeptes. Inutile de souligner que les papa pasteurs bénéficient d'une confiance aveugle de la part de leurs adeptes. Ce qui fait que ces consignes sont suivies d'effets.

La nouvelle position de pouvoirs occupée par les églises de réveil fait qu'elles séduisent de nombreuses personnes qui nourrissent des ambitions politiques. L'ancienne génération d'hommes politiques n'est pas en reste. On retrouve, certes, parmi eux des prédicateurs, des pasteurs et/ou des bienfaiteurs sincères sur lesquels le Congo peut compter pour sa reconstruction. En effet, l'implication de croyants sincères dans la gestion de la cité peut contribuer à moraliser la vie politique, pour la plus grande gloire de Dieu et le salut des hommes, ses créatures.

Mais, les politiciens borned again ne sont pas toujours et nécessairement des convertis sincères. Nombre d'entre eux cherchent, à travers ces églises, à se hisser à une nouvelle position de pouvoir pour sortir de l'oubli où le nouveau régime les a relégués. D'autres encore, plus nombreux, recherchent tout simplement une (nouvelle) crédibilité, après avoir pillé le pays et violé les droits les plus élémentaires de leurs concitoyens, et trouvent dans ce néo-protestantisme une occasion pour se réconcilier avec la masse populaire et regagner sa confiance.

Les développements les plus récents de la recherche en sciences sociales accordent une place très importante à la régulation des sociétés par le bas. Nombreux sont les travaux qui mettent en évidence non seulement la panne de la machinerie institutionnelle qui était censée permettre un fonctionnement harmonieux de la société en mettant en place des formes d'intervention étendues sur l'ensemble de la société, mais aussi le foisonnement des ordres juridiques dans toutes les sociétés¹⁰. Le Congo est une belle illustration de la régulation sociale par le bas.

La première conclusion à laquelle nos analyses ont conduit est que le pouvoir est actuellement multipolaire au Congo et qu'il « n'y a plus d'adéquation obligatoire entre le pouvoir étatique et le pouvoir tout court, pour la bonne raison que les populations...se sont tout simplement désengagées pour la plupart d'entre elles de l'appareil d'État¹¹ », et que leur vie réelle se passe hors des instances étatiques voire contre l'État grâce à des formes de survie, des réseaux de solidarité, des modes de reproduction inédits et des valeurs dont les cours échappent à ceux qui prétendent en être les maîtres¹².

La deuxième et principale conclusion est que loin d'être de simples comportements liés à la crise, les initiatives religieuses sont aussi des tentatives de restructuration sociale, culturelle et politique qu'il convient d'appréhender comme des phénomènes fondamentaux. En effet, dans un contexte de crise généralisée, les églises du réveil apparaissent comme des lieux de prise en compte de nouveaux besoins et d'émergence de nouvelles formes de sociabilité.

En définitive, Les églises de réveil, en raison de leur dimension communautaire, de leur capacité de mobilisation des ressources, de médiation des conflits et de canalisation des aspirations fondamentales des populations, sont des espaces privilégiés dans le processus de

(10) Voir les multiples modes du *politique par le bas*, illustrés par les travaux de l'équipe de la revue *Politique africaine* et/ou la collection *Les Afriques* des éditions Karthala.

(11) Axelle Kabou, « Démocratie et après ? », in *Écriture et démocratie, Les francophones s'interrogent*, Bruxelles, Labor, 1993.

(12) Jean-François Lanteri, « La vie comme elle va », *Autrement*, n°hors série, Paris, 1984, p. 123.

reconstruction sociale au Congo que les chercheurs et les concepteurs des politiques publiques devraient prendre au sérieux¹³.

(13) Les églises institutionnelles ne peuvent relever le défi de reconstruction sociale au Congo. L'Église catholique, pour ne parler que d'elle, est perçue par la population comme un sosie de l'institution étatique. En outre, elle est intimement liée à la modernité et véhicule, comme toutes les institutions modernes introduites en Afrique par la colonisation, des valeurs modernes et étrangères qui sont en rupture avec les valeurs traditionnelles africaines : condamnation des religions traditionnelles africaines, condamnation de la polygamie, etc. Enfin, elle entretient des relations très ambiguës avec l'État. Cette collaboration entre l'Église et l'État congolais est inséparable du contexte colonial et de l'arrivée des missionnaires.

ANNEXE 3

Chefs traditionnels d'aujourd'hui Une étude sur la gouvernance et la question foncière en Afrique du Sud

*Kristina Eberbach, Amber Kubera, Noëlle Lee Okoth et Aiko
Watanabe*
Étudiants à l'Université de Columbia

(Traduit de l'anglais)

L'Afrique du Sud possède l'une des Constitutions les plus récentes et, à maints égards, les plus libérales du monde. Dans le même temps, elle continue de reconnaître l'autorité de chefs traditionnels non élus auxquels sont dévolus des pouvoirs importants, notamment sur les terres en milieu rural. Tel est précisément l'objet de la présente étude que d'examiner le rôle controversé joué par ces élites traditionnelles, tout particulièrement en ce qui concerne les terres rurales. De manière générale, la question foncière en Afrique du Sud est un thème politiquement chargé et hautement sujet à controverse, et le fait que le contrôle en échoit à des autorités traditionnelles non-élues vient compliquer encore un peu plus le tableau. Quel rôle ces autorités traditionnelles jouent-elles en termes de gouvernance, singulièrement celle des terres rurales ? Comment évaluer leur rôle par référence aux notions de « saine gouvernance » et de justice sociale ? Fondée sur une revue de la littérature universitaire et sur des enquêtes de terrain menées à Limpopo, Johannesburg et Pretoria, la présente étude s'assigne pour objet de mieux comprendre la diversité des conceptions populaires sur lesquelles repose l'autorité des chefs traditionnels, et de mieux saisir la

nature des fonctions qu'assument à l'heure actuelle ces autorités. Plus particulièrement, il s'agira de mesurer le rôle et la responsabilité des chefs traditionnels en matière de répartition et d'affectation des terres, mais aussi en termes de représentation, de gestion traditionnelle, de préservation de l'environnement, de développement économique et de capacité à résoudre les conflits. Ensuite seulement pourront être examinées de façon plus large les conséquences qui découlent de la modification des rapports entre l'État, la société civile et les autorités traditionnelles en Afrique du Sud, cela dans le but de contribuer au débat portant sur la question des rapports entre bonne gouvernance et autorités traditionnelles en Afrique.

1. Éléments de contexte : la notion d'autorité traditionnelle en Afrique du Sud

1.1 Le contexte historique

Fruits d'une histoire originale, les réformes institutionnelles, législatives et constitutionnelles introduites en Afrique du Sud reconnaissent des droits égaux à chaque citoyen et visent à tenir compte du caractère pluriel de ce pays. C'est d'ailleurs cette attention à la diversité qui a conduit les constituants sud-africains à reconnaître et à prendre en compte certaines autorités traditionnelles¹, parmi lesquelles les responsables de village (*headmans*) et les chefs tribaux (*chiefs*)².

Évaluer le rôle des autorités traditionnelles implique d'en examiner attentivement l'histoire politique ainsi que les origines précoloniales. Il est commun d'affirmer que les élites traditionnelles sont à la fois indigènes et historiques, et qu'elles représentent la perpétuation d'une autorité dont la reconnaissance trouve son origine dans des temps immémoriaux. Plus encore, il est couramment affirmé que c'est de cette indigénéité, de cette historicité et de cette incarnation de la tradition qu'elles tirent leur légitimité. Rien cependant n'est plus labile que ce

(1) Voir ci-après l'annexe 1 représentant un schéma des différentes structures relevant de l'autorité traditionnelle.

(2) Ces termes de « responsables de village » (*headmen*) et de « chefs tribaux » (*chiefs*) ayant une connotation très coloniale et étant, partant, sujets à controverse, nous préférons employer dans cet article les expressions de « chefs traditionnels » ou d'« autorité traditionnelle » comme recouvrant l'ensemble des fonctions coutumières d'autorité. Nous n'emploierons par conséquent les termes de « responsable de village » (*headman*) et de « chefs tribal » (*chief*) qu'en tant que cela est strictement nécessaire.

concept de tradition, dont la force dérive plus souvent d'incantations plus que de références à des pratiques historiques avérées.

La notion d'autorité traditionnelle est également associée à certaines pratiques arriérées et autoritaires résultant d'entreprises de manipulation opérées sous le régime colonial dit « d'administration indirecte » (indirect rule) ainsi que sous le régime d'apartheid. Le système colonial britannique s'est en effet appuyé sur les structures traditionnelles de gouvernance afin de faciliter l'administration indirecte du pays, et a institutionnalisé à cette fin tout un système d'autorités traditionnelles qui, auparavant, n'avaient aucune existence. De plus, les Britanniques se sont souvent affranchis des règles coutumières gouvernant la désignation des leaders traditionnels, écartant ceux qu'ils jugeaient non coopératifs et soutenant les plus accommodants. Étaient ainsi nommés des individus que rien dans leur ascendance ne désignait à occuper de tels postes, souvent en négligeant de seulement rechercher le consentement des conseils coutumiers ou des assemblées d'anciens³. Cette utilisation des formes traditionnelles de gouvernance à l'effet de renforcer l'administration indirecte s'est poursuivie sous le régime d'apartheid, durant lequel le gouvernement a conféré aux chefs traditionnels des pouvoirs encore supérieurs à ceux qu'ils détenaient auparavant.

Un autre héritage de cette période fut la Constitution de communautés géographiquement circonscrites, « bantoustans » le plus souvent dépourvus de toute logique politique et culturelle aux yeux de ceux qui étaient forcés de vivre en leur sein⁴. Les chefs officiellement reconnus comme tels se voyaient alors attribuer des pouvoirs exorbitants sur les territoires qui leur étaient assignés ainsi que sur les populations correspondantes. S'y ajoutèrent, dans les années 1950 et 1960, des déplacements massifs de populations, contraintes de s'établir dans des

(3) L'ensemble des pratiques formant ce qu'il est convenu d'appeler le régime foncier africain traditionnel a été fortement marqué par les préoccupations de l'administration coloniale. En particulier le principe selon lequel les terres étaient la propriété inaliénable des chefs traditionnels agissant au nom de leurs communautés avait pour but d'affermir le contrôle exercé par lesdits chefs sous la période coloniale.

(4) Le terme « Bantoustan » est ici employé à dessein pour souligner l'idéologie raciste et ségrégationniste qui a présidé à la création de ces enclaves, plutôt que le terme de « foyer » (*homeland*) laissant à penser que les populations concernées avaient leurs racines dans les zones en question.

régions où jamais elles n'avaient résidé précédemment⁵. Il en résulte que les chefs traditionnels exerçant leur autorité sur ces portions du territoire ni ne représentaient l'intérêt des populations dont ils avaient la charge, ni ne jouissaient d'une légitimité fondée sur une communauté de normes politiques et culturelles.

Le débat actuel autour des chefs traditionnels est dominé par cette histoire conflictuelle. Certains voient en eux les reliquats du système d'apartheid et d'administration indirecte et les considèrent, partant, comme intrinsèquement incompatibles avec tout système démocratique moderne. D'autres, à l'inverse, soutiennent que ces chefs traditionnels occupent une position sans pareille leur permettant de jouer un rôle déterminant dans la gestion des terres, l'administration de la justice et le maintien des cultures locales.

Un tel débat ne saurait cependant s'engager sans garder présent à l'esprit que, de fait, les chefs traditionnels continuent aujourd'hui de présider activement aux destinées de leurs communautés, et que par ailleurs des efforts importants ont été entrepris en vue de définir plus avant leur rôle dans l'Afrique du Sud contemporaine. C'est à l'aune de cette réalité qu'il convient d'évaluer de façon critique le rôle des autorités traditionnelles, au sein des communautés concernées, mais aussi et plus largement à l'égard des structures nationales de gouvernance.

1.2 Les réformes constitutionnelles et législatives

Les réformes politiques menées depuis 1994 traduisent une volonté de mieux définir les prérogatives des chefs traditionnels et d'accorder celles-ci aux dispositions d'une Constitution qui insiste sur l'importance des droits individuels et des procédures démocratiques. En son chapitre 12, la Constitution sud-africaine reconnaît formellement « l'existence, le statut et le rôle des autorités traditionnelles, conformément aux règles tirées de la coutume⁶ ». Sont en théorie « soumises à la Constitution » les institutions relevant de l'autorité traditionnelle, de même que le droit coutumier et l'ensemble des règles afférentes, auxquels il est fait obligation de respecter les droits et principes

(5) Les chefs traditionnels étaient chargés de fournir des travailleurs migrants pour l'agriculture et pour l'industrie. Ils avaient également pour mission de contrôler les populations travaillant dans certaines zones d'exploitation minière.

(6) Constitution de la République d'Afrique du Sud, chapitre 12, §211(1).

d'égalité énoncés dans la Constitution⁷. Cela étant, la pratique diffère parfois sensiblement, comme l'illustrent les inégalités entre les sexes que les chefs traditionnels continuent de perpétuer⁸. Aussi des lois ultérieures ont-elles été promulguées en vue de résoudre les contradictions manifestes entre certains droits constitutionnellement garantis et certaines pratiques traditionnelles. La loi-cadre de 2003 relative à la Gouvernance et aux Autorités Traditionnelles (Traditional Leadership and Governance Framework Act, TLGFA) dispose ainsi que « les communautés traditionnelles doivent amender et adapter les coutumes et règles coutumières [...] de telle sorte qu'elles soient conformes aux principes pertinents énoncés par la Déclaration des Droits à laquelle renvoie la Constitution, et pour ce faire veilleront particulièrement : a) à prévenir les discriminations, b) à favoriser l'égalité, c) à atteindre progressivement la parité dans l'accession héréditaire aux fonctions d'autorité traditionnelle ». Cette même loi impose en outre que les conseils locaux traditionnels comptent au moins un tiers de femmes et que 40% de leurs membres soient désignés au terme d'une élection démocratique.

La loi TLGFA, et d'autres de même inspiration, ont également pour objet de définir le rôle et les prérogatives des chefs traditionnels, à propos desquels la Constitution était demeurée muette. Elle dispose notamment que « sont reconnues comme qualités participant de l'autorité traditionnelle : a) la royauté [kingship], b) la primature traditionnelle [senior traditional leadership], c) la chefferie [headmanship]⁹ ». En conférant, par cette loi, des prérogatives aux « conseils traditionnels » (appellation substituée à celle de « conseils tribaux » pour en marquer le caractère un tant soit peu démocratique), le gouvernement a entendu

(7) *Ibid.*

(8) L'influence des conceptions coloniales sur les relations entre les sexes, mais aussi les tentatives en vue d'imposer aux sociétés africaines les standards européens en la matière sont des phénomènes qui ont été amplement documentés. Notre propos n'est toutefois pas de faire la part entre ce qui procède de la codification coloniale et des pratiques administratives de l'époque, et ce qui procède de normes sous-jacentes en termes de relations entre les sexes. Nous nous attacherons plutôt à considérer, dans leur ensemble, les pratiques existant aujourd'hui dans les communautés régies par une autorité traditionnelle. Voir à ce sujet Ifi Amadiume, *Male Daughters, Female Husbands: Gender and Sex in an African Society*, Londres, Zed Books, 1987 et Aninka Claassens, *The Communal Land Rights Act and Women: Does the Act Remedy or Entrench Discrimination and the Distortion of the Customary?*, Occasional Paper n°28, Le Cap, Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape, 2005.

(9) Sont également reconnus les régents, chefs traditionnels par intérim et chef traditionnels délégués, mais selon des formes particulières et à condition qu'ils aient été nommés par l'une des trois principales autorités précitées.

donner aux autorités traditionnelles un rôle en matière culturelle et artistique, mais aussi et entre autres, des compétences relatives à la gestion des terres, aux prestations sociales, à l'administration de la justice et à la préservation de l'environnement. Il est, du reste, là encore spécifié que le gouvernement doit veiller à ne conférer de tels rôles et prérogatives que dans le respect de la Constitution.

Malgré la promulgation de ces lois récentes, des disparités importantes persistent entre les attributions et responsabilités officiellement reconnues aux chefs traditionnels et celles que ceux-ci assument en réalité sur le terrain. Il s'ensuit que, selon la communauté ou le chef concerné, l'idée qu'à chacun du degré d'autorité qui est ou devrait être reconnu à l'autorité traditionnelle varie grandement. Cette imprécision ne contribue pas peu aux inefficacités souvent constatées, ainsi qu'à l'établissement de relations souvent mal définies entre les fonctionnaires de l'État, d'une part, et les chefs traditionnels, d'autre part. Par ailleurs, le fait que seuls certains chefs traditionnels, et non d'autres, soient l'objet d'une reconnaissance officielle attise les rivalités de pouvoir au sein des communautés concernées, et provoque des incohérences dans les processus visant à départager ceux qui sont candidats à cette reconnaissance¹⁰. Que les structures et modes de reconnaissance des autorités traditionnelles puissent varier d'un bout à l'autre du pays ne saurait cependant masquer le fait qu'il existe, à l'échelle locale, une plus grande homogénéité dans la définition du champ d'influence reconnu aux chefs traditionnels. Barbara Oomen identifie ainsi trois compétences fondamentales communes aux chefs traditionnels du district de Sekhukhune, dans la province de Limpopo, à savoir les questions foncières, la résolution des conflits et la participation au fonctionnement des écoles d'initiation. L'étude de terrain sur laquelle se fonde la présente étude a pu vérifier que le champ de compétence des chefs traditionnels, d'un bout à l'autre du pays, comportait fréquemment des attributions de cette nature, même s'il convient de noter que tel n'est

(10) Les autorités sud-africaines reconnaissent en particulier que des problèmes importants se posent quant à la légitimité héréditaire de nombreux chefs traditionnels. Créée pour une durée de cinq ans, la commission Nhalpo a été chargée d'évaluer les prétentions concurrentes à occuper certaines fonctions royales ou autres. Les entretiens que nous avons menés révèlent néanmoins qu'il existe un doute largement partagé quant à la capacité de cette commission à résoudre ces différends de façon satisfaisante. Le fait que l'autorité soit disputée est toutefois un élément commun à tout système de pouvoir, y compris celui des autorités traditionnelles sud-africaines, et il n'est pas exclu qu'au final, ces rivalités dynastiques soient de nature à introduire dans le système un élément de compétition plutôt bienvenu.

pas le cas partout, le soutien au principe même des autorités traditionnelles pouvant varier d'un endroit à l'autre.

1.3 Participation des autorités traditionnelles aux institutions nationales

La façon dont les autorités traditionnelles sont associées aux institutions de l'État a beaucoup évolué au cours des dernières années. Il existe, à l'heure actuelle, deux organes représentant les chefs traditionnels : les Chambres Provinciales de Chefs Traditionnels (Provincial House of Traditional Leaders, PHTL) et la Chambre Nationale des Chefs Traditionnels (National House of Traditional Leaders, NHTL), auxquelles il est prévu que s'ajoutent, dans un futur proche, des chambres locales. Les membres des chambres provinciales¹¹ sont élus par leurs pairs pour représenter les intérêts de leur province, et élisent en leur sein les membres de la Chambre nationale.

Outre leur présence dans ces institutions, les chefs traditionnels sont parfois employés directement dans les structures gouvernementales, ou bien travaillent en collaboration avec certains départements ministériels, notamment le Département des gouvernements locaux et provinciaux (Department for Provincial and Local Government, DPLG) et le Département aux affaires foncières (Department of Land Affairs, DLA)¹². Cela étant, cette représentation importante des chefs traditionnels dans l'administration centrale ne saurait faire oublier qu'il existe assez peu de passerelles avec les échelons administratifs locaux et que les échanges entre les chambres provinciales et la chambre nationale représentant les chefs traditionnels sont des plus limités¹³.

(11) Les chambres provinciales apparaissent constituer des enceintes de discussion dont le principal mérite est d'assurer une représentation des communautés rurales souvent marginalisées. Cela étant, il convient de noter que leurs membres ne sont pas élus par les habitants des communautés concernées.

(12) Certains chefs traditionnels sont également membres du Parlement ou de la magistrature. Ils nomment alors un régent chargé de les suppléer dans leur rôle de chefs traditionnels. Cette situation illustre la variété des institutions étatiques auxquelles participent les chefs traditionnels.

(13) Constatation tirée des enquêtes réalisées sur place en 2008. De façon générale, il a été choisi d'éliminer toute indication permettant d'identifier les auteurs des propos cités, de sorte que les responsables gouvernementaux et les chefs traditionnels interrogés puissent s'exprimer sans crainte d'être reconnus, en particulier lorsque leurs déclarations peuvent aller à l'encontre de leurs fonctions officielles. Tous les entretiens ont été réalisés entre janvier et mars 2008.

1.4 Les enjeux fonciers contemporains

Les autorités traditionnelles sont au cœur de controverses parmi les plus vives que connaît l'Afrique du Sud à propos des terres. Comme il a été dit plus haut, le régime colonial et le régime d'apartheid se sont traduits par de massives expropriations de terres étroitement corrélées à la création des bantoustans, créant une situation à laquelle les gouvernements actuels tentent d'apporter une solution. La Déclaration des Droits (Bill of Rights) qui figure dans la Constitution sud-africaine proclame en effet que « l'intérêt général commande l'engagement de la Nation en faveur de la réforme agraire et en faveur de réformes ayant pour objet de favoriser un égal accès aux ressources du pays ». Par réforme agraire, il faut par conséquent entendre, dans le cas de l'Afrique du Sud, non seulement la redistribution des terres aux plus pauvres afin de parvenir à une répartition plus équitable, mais également la restitution de certaines terres dans le but de réparer des spoliations historiques, et enfin une réforme des droits de propriété, d'usage et d'occupation (tenure) destinée à remédier à l'insécurité juridique dont furent historiquement victimes à cet égard les populations noires d'Afrique du Sud. De simples « permis d'occupation » (Permission to occupy, ou PTO Certificates) continuent d'ailleurs d'être, à ce jour, dans certaines zones rurales, les seuls titres qu'ont certaines familles sur leurs terres¹⁴. Parmi les ambitieux projets en cours en matière de réforme agraire figurent un processus de restitution des terres placé sous le contrôle d'une Commission des Restitutions (Land Restitution Commission) et d'une Cour des requêtes foncières (Land Claims Court), la promulgation d'une Loi sur les terres communales (Communal Land Rights Acts, CLRA) instituant des droits de propriété collectifs juridiquement garantis sur certaines terres confiées à l'administration des conseil traditionnels, et enfin la possibilité d'acquérir des parcelles privées dans des zones où détenir des terres sous cette forme était auparavant impossible. Cela étant, et quoique le rythme de certains programmes

(14) Sous le système des PTO, l'occupant et sa famille se voient délivrer un droit « d'usufruit » (*utilization right*) au terme de longues démarches administratives. Ils peuvent ensuite demeurer indéfiniment sur la parcelle concédée, à la condition qu'ils l'exploitent de façon continue. Sous cette réserve, ils peuvent transmettre leur droit d'occupation à leurs descendants. Cela étant, ce droit foncier ne jouit pas d'une sécurité juridique équivalente à celle d'une possession en pleine propriété. Nos interlocuteurs nous ont ainsi fréquemment fait part du fait qu'il était impossible de se servir d'un PTO comme d'un nantissement destiné à obtenir un prêt bancaire.

se soit accéléré récemment, on ne peut que constater l'extrême lenteur avec laquelle a été jusqu'ici mené le très ambitieux projet sud-africain de réforme agraire. Expliquent en tout ou partie cette lenteur la vastitude et la complexité du projet : la résistance de ceux qui possèdent les terres concernées, l'insuffisance des ressources allouées à cette réforme et une volonté politique manifestement défailante¹⁵.

Les chefs sud-africains traditionnels jouent un rôle déterminant dans le processus de réforme agraire. La raison en est qu'il existe, comme il a été dit plus haut, un lien culturel fort unissant les chefs traditionnels aux communautés et territoires concernés. Mais aussi parce que ceux-ci exercent dans plusieurs régions une autorité de fait et de droit sur la répartition et l'affectation des terres. Ils jouent enfin un rôle d'interface pour la soumission des requêtes en restitution des terres.

Lorsqu'elles émanent des communautés elles-mêmes, ces revendications sont souvent portées par les chefs traditionnels et se substituent avantageusement à une somme de requêtes individuelles, voire à des requêtes en tout ou partie identiques. Mais l'introduction de telles requêtes ne va pas sans parfois bénéficier aux chefs eux-mêmes, dans la mesure où elles ont pour effet d'étendre le périmètre au sein duquel leur autorité s'exerce. À cet égard, il est important de noter que si, dans la pratique, les chefs traditionnels représentent souvent leur communauté dans les litiges portant sur la restitution des terres, et donc contribuent à la résolution des conflits afférents, cette représentation n'est nullement une condition requise pour que la requête puisse prospérer. Il n'est donc pas impossible que cette fonction de représentation des chefs traditionnels ainsi que leur faculté à régler les problèmes fonciers survenant ultérieurement, puisse être appelée à décliner dans l'avenir.

Par ailleurs, à mesure que s'ouvrent à la propriété privée certaines régions d'où celle-ci était antérieurement bannie, les chefs traditionnels voient se réduire leur pouvoir en matière d'affectation des terres,

(15) La réforme foncière menée en Afrique du Sud repose sur le principe dit « du libre vendeur et du libre acheteur », en vertu duquel seuls les propriétaires désireux de vendre leurs terres peuvent céder celles-ci à l'État afin que ce dernier en assure ensuite la redistribution. Cependant, le prix élevé des terrains et la faiblesse des ressources financières disponibles se sont conjugués pour expliquer que seul un faible nombre de terrains ait été acquis au prix du marché, ce qui n'a pas peu contribué à l'insuccès de la réforme. Là où la Constitution ne prévoyait qu'une juste indemnisation, ce choix de payer les terres à leur valeur de marché explique en grande partie la lenteur de la réforme.

ce pouvoir que pourtant l'un d'entre eux présente comme « la pierre angulaire de notre fonction ». D'où le fait que de nombreux chefs traditionnels soient opposés à cette transition vers un régime de propriété privée. Pour s'opposer à cette privatisation des terres, dont l'effet est également de réduire le périmètre de leur juridiction, les chefs traditionnels invoquent les droits supérieurs de leur communauté et le bien-être collectif de celle-ci. Ils se sont ainsi opposés avec constance à toute cession de terres au profit de particuliers ou de sociétés foncières, préconisant à la place « un transfert au bénéfice des conseils traditionnels ou tribaux », cette solution ayant l'avantage d'accroître, dans des proportions parfois importantes, le périmètre de leur juridiction.

C'est dire si l'orientation et le rythme de la réforme agraire en Afrique du Sud continueront à l'avenir d'être étroitement liés aux pouvoirs exercés par les autorités traditionnelles en matière foncière. La partie suivante de cette étude est d'ailleurs consacrée à l'examen du rôle que jouent, à cet égard, les chefs traditionnels, et à la façon dont ceux-ci s'accordent aux autres structures gouvernementales compétentes pour négocier la répartition, l'affectation et le régime de propriété des terres, dans un cadre complexe et mouvant, à la formation duquel concourent différentes institutions, politiques et réalités.

2. Le rapport entre gouvernance et autorités traditionnelles considéré sous l'angle de la question foncière

L'administration et la gestion des terres rurales sont deux compétences majeures des autorités traditionnelles, et sont à maints égards indissociables des autres fonctions et responsabilités exercées par ces dernières. Il s'agira pour la présente étude d'examiner, sous l'angle des questions foncières, comment les chefs traditionnels assument un rôle en termes de gouvernance et comment il résulte de leur action des conséquences à la fois positives et négatives.

2.1 Le rôle des autorités traditionnelles dans la répartition et l'affectation des terres

Au-delà de sa valeur économique comme facteur de production ou comme bien susceptible d'être cédé, la terre est chargée d'une

signification à la fois sociale et spirituelle qui lui confère une importance déterminante dans la définition des identités individuelles et collectives. De leur capacité à préserver la fertilité de la terre et à entretenir des relations ancestrales positives dépend en bonne part la légitimité qu'ont les chefs traditionnels à jouer un rôle d'arbitre dans les querelles foncières¹⁶. Leur rôle se manifeste tout d'abord dans l'allocation initiale des terres aux familles qui contribuent à l'établissement de la communauté. Il se prolonge ensuite par un contrôle exercé sur la répartition et l'affectation des terres communales, par où s'exerce leur fonction de médiation dans la répartition sociale et spatiale des biens fonciers de la collectivité. De même, leur capacité à concilier des revendications concurrentes sur une même terre fait d'eux les garants d'une certaine sécurité économique et sociale, mais aussi les gardiens des ressources de la communauté.

Durant la période coloniale, le pouvoir d'attribution et d'administration des terres fut formellement transféré à la puissance colonisatrice en tant que propriétaire desdites terres. Les chefs traditionnels n'en ont pas moins continué, en pratique, d'exercer un contrôle étroit sur les terres, dont ils assuraient la répartition selon des voies officielles et parfois non officielles. Leur pleine autorité leur a été rendue depuis lors, notamment par les lois TLGFA et CLRA. Ces lois confèrent en effet aux conseils traditionnels des prérogatives administratives que ceux-ci exercent au nom de la communauté, désormais reconnue dans son ensemble comme propriétaire des terres concernées. Il est indubitable que cette compétence trouve son origine dans l'autorité classiquement reconnue aux chefs traditionnels en matière foncière.

Cependant, la notion de « propriété coutumière de la chefferie » (customary chiefly ownership) s'avère sujette à de très variables interprétations. Dans certaines régions de la province de Limpopo, les auteurs ont constaté que les terres étaient désignées comme celles du kgoši (chef), ou bien encore que des titres de propriété correspondant

(16) Le caractère spirituel et protecteur qui s'attache à cette fonction de préservation de la fertilité des sols est souvent déterminant du point de vue de la légitimité du chef traditionnel. Un bon exemple en est donné avec la *Modjadi* ou « Reine de la pluie » qui, bien que jouissant d'une autorité plus morale que politique, est reconnue et salariée très officiellement par les autorités sud-africaines. Des représentants du gouvernement ont d'ailleurs assisté à la cérémonie d'investiture de l'actuelle Reine. Durant notre enquête dans la province du Limpopo, la Reine et son pouvoir de provoquer la pluie ont été l'objet de propos élogieux, soulignant combien le rôle joué par cette dernière dans la préservation de la fertilité des sols était admis et respecté.

aux terres de certaines communautés étaient établis au nom de leur chef traditionnel. Ailleurs, au contraire, les terres ont été redistribuées par le truchement d'associations foncières communales (Communal Property Association) ou d'autres entités juridiques propres à garantir la jouissance de droits d'occupation collectifs conférés sous la responsabilité d'une organisation démocratiquement constituée et sans l'intervention d'aucun chef traditionnel.

Au reste, l'ambiguïté qui caractérise parfois l'action des chefs traditionnels peut déboucher sur un manque de transparence dans la gestion des terres. Le système de répartition des terres est souvent critiqué par ceux qui s'en voient exclus ou qui estiment insuffisantes les surfaces qui leur sont allouées. Plusieurs individus appartenant aux communautés concernées nous ont indiqué que l'attribution des terres allait de pair avec le statut social de l'attributaire et que, par ailleurs, les règles d'attribution écartaient la plupart du temps les jeunes gens et les femmes¹⁷. D'aucuns ont ainsi affirmé que l'attribution des terres méconnaissait les besoins des individus aussi bien que l'exigence d'équité : « Ceux qui n'ont pas de terre s'adressent au chef pour en avoir... et votre capacité à en obtenir dépend de combien votre patronyme est proche de celui du chef. Si vous êtes proche, vous avez une chance¹⁸ ». Les femmes, en général, ne jouissent pas d'un égal accès à la terre, même s'il a été rapporté quelques améliorations dans certaines communautés : « il y a cinq ans, les choses ont changé du tout au tout ; à présent les femmes peuvent solliciter des terres auprès du chef, grâce à leur fameuse démocratie ; à présent tout a changé¹⁹ ». Ces rares progrès ne sauraient cependant faire oublier que le manque de transparence et d'équité reste un problème ressenti dans de nombreuses communautés.

D'autres ont cependant une lecture bien différente du rôle des chefs traditionnels et insistent sur leur capacité à assurer le bien-être des populations dont ils ont la charge, en leur permettant d'occuper et de travailler la terre et en accomplissant, à leur bénéfice, une action sociale. L'un de nos interlocuteurs nous a ainsi affirmé que « le Nkosi

(17) Au terme de l'enquête qu'il a menée à Mzinti, Brian King s'est aperçu que ces partis-pris dans la répartition des ressources pouvait parfois servir à accentuer encore les inégalités existantes. Il relève notamment qu'un accès préférentiel à la terre est plus souvent accordé aux élites politiques en place qu'aux membres les plus pauvres de la communauté ou à ceux arrivés plus récemment. Notre propre enquête aboutit à des conclusions parfois similaires.

(18) Propos recueillis sur le terrain.

(19) Propos recueillis sur le terrain.

[chef] est lui-même un paysan. Il doit s'assurer que les gens ne souffrent pas. Il les encourage à cultiver la terre afin qu'ils ne connaissent pas la faim ». Un chef traditionnel nous a lui-même d'ailleurs déclaré qu'en principe, le droit qu'a chacun à la terre découle des responsabilités qui sont les siennes à l'égard de tiers et qu'ainsi « le Nkosi lui-même ne peut attribuer une terre à quelqu'un qui n'est pas marié ». Et le même de poursuivre « la terre ne vous étant donnée qu'à raison de ceux dont vous avez la charge, une femme qui a des enfants et des frères et sœurs se verra donner de la terre, mais la terre ne sera pas donnée à un homme qui n'a pas les moyens de se marier ou qui n'a pas de famille à charge ». On voit donc qu'à bien des égards, la répartition et l'affectation des terres servent un intérêt à la fois collectif et social.

2.2 La fonction de représentation des chefs traditionnels

Les chefs jouent, en matière de représentation, un rôle de première importance, décliné à l'échelle locale autant que nationale et selon des canaux formels aussi bien qu'informels. L'autorité qu'ils ont sur les terres, en particulier, ainsi que leur connaissance des questions s'y rapportant (leur histoire, leur répartition, leur potentiel de mise en valeur) confèrent aux chefs traditionnels une position sans équivalent leur permettant de peser, d'influer et de participer de façon active aux différents processus de décision.

Les organes représentant l'autorité traditionnelle – ces « assemblées des chefs traditionnels » évoqués en introduction de cette étude – fonctionnent comme des structures de représentation parallèles par l'intermédiaire desquelles les chefs traditionnels peuvent formuler des recommandations quant aux politiques à mener et donner leur avis sur les lois et règlements adoptés. Grâce à ces organes d'un genre nouveau, les chefs traditionnels ont ainsi la capacité de peser, au niveau national, sur tous les sujets de gouvernance qui relèvent de leur sphère d'influence²⁰. Ils contribuent, qui plus est, en tant que porte-parole de

(20) Le « Congrès des chefs traditionnels d'Afrique du Sud » (*Congress of Traditional Leaders of South Africa* ou CONTRALESA) a activement et efficacement plaidé en faveur de réformes visant à accroître la position et l'influence des chefs traditionnels. Certains auteurs comme Lungisile Ntsebeza soutiennent que le poids politique du CONTRALESA explique en bonne partie l'ambiguïté initiale des textes relatifs aux pouvoirs des autorités traditionnelles, mais aussi le fait que ces pouvoirs ait été sensiblement accrus dans la mouture finale des lois TLGFA et CLRA.

leurs communautés respectives, à rendre plus audibles certaines populations rurales qui, sans eux, seraient largement sous-représentées.

Nombre de nos interlocuteurs ont relevé à cet égard que là où les responsables politiques nationaux ne peuvent prétendre incarner une autorité durable dès lors qu'ils sont dépendants de l'investiture de leur parti (notamment pour ceux qui sont élus dans les circonscriptions rurales au moyen d'un scrutin de liste), les chefs traditionnels, eux, sont en quelque sorte les représentants permanents des intérêts de leur communauté²¹. D'où également le fait que tel membre d'une desdites communautés ait pu juger qu'en définitive, les autorités traditionnelles sont tenues à une plus grande responsabilité envers les populations que ne le sont des représentants élus. « Le plus important, note-t-il, c'est la confiance. Je veux dire, quelqu'un avec lequel vous avez grandi, quoi. La population n'a pas d'inquiétude... si elle vous connaît. Les hommes politiques, eux, sont corrompus car de toute façon ils ne seront plus là dans cinq ans²² », façon pour notre interlocuteur de suggérer que les hommes politiques sont naturellement conduits à faire un mauvais usage des ressources publiques lorsque la gestion ne leur en est confiée que pour un temps limité.

Souvent plus instruits que la majorité des membres de leur communauté, les chefs traditionnels sont également bien placés pour défendre les choix de ceux-ci auprès d'un plus large public. On constate en effet que le nombre de chefs traditionnels possédant un niveau d'éducation supérieur et participant à la vie politique, au monde du droit ou à celui du développement ne cesse de croître. Il s'en faut de beaucoup cependant que tous ceux qui participent au fonctionnement des assemblées représentatives des chefs traditionnels soient instruits ou aient pour premier désir celui de représenter leurs concitoyens. Comme l'explique l'un de nos interlocuteurs, « les chefs traditionnels suffisamment instruits comprennent pertinemment que la Chambre Nationale des Chefs Traditionnels (NHTL) n'a pas de pouvoir réel et donc ne veulent pas en être membres. Ceux qui n'ont pas grand chose

(21) Les habitants des communautés, souligne Chris Tapscott, ont par ailleurs très peu confiance dans les institutions étatiques, qu'ils assimilent aux anciennes structure d'apartheid. Cette situation explique que les projets menés par les autorités locales en matière sociale ne rencontre qu'un succès très limité. Voir à ce sujet Chris Tapscott, « Democracy and Trust in Local Government », in Steinar Askvik et Nelleke Bak (dir.), *Trust in Public Institutions in South Africa*. Burlington, Ashgate, 2005.

(22) Propos recueillis sur le terrain.

à faire, en revanche, peuvent y vouloir y siéger dans le but de se faire un nom, et ce sont ceux-là précisément qui se retrouvent à la Chambre nationale²³ ». Sans compter, ajoute tel autre, que le statut et les émoluments perçus par les membres des chambres peuvent ne pas être étrangers à leur volonté de participer à ces organes de représentation : « Il sont obnubilés par leur traitement et ne considèrent chaque chose qu'en fonction de ce que cela va leur rapporter... les chefs traditionnels ne voient dans la NHTL qu'un guichet de paiement destiné à servir leur intérêt personnel ». Enfin, pour que cette institution novatrice puisse véritablement s'affirmer comme un instrument utile de représentation des populations communautaires rurales, il faudrait au préalable que les intérêts des diverses communautés représentées en son sein cessent d'être amalgamés, afin d'éviter que cette institution ne devienne, dans le débat national, la voix monolithique d'une sorte de « ministère de l'indigénat » (Native Administration).

Il est non moins important pour la qualité de la représentation qu'il existe une bonne communication avec les instances décisionnaires. Il faut pour cela que les représentants des communautés traditionnelles puissent faire valoir auprès des organes dirigeants les intérêts des populations qu'ils représentent, mais aussi qu'ils puissent, en sens inverse, répercuter auprès de celles-ci une information fiable sur les décisions prises les concernant. Pourtant, au vu de la façon dont s'organise actuellement le partage et la transmission de l'information, force est de constater qu'« il n'existe pas de canal de communication entre les chambres des chefs traditionnels de l'un et l'autre degré. Les chambres provinciales élisent des délégués à la Chambre nationale mais ne leur demandent ensuite aucun compte, si ce n'est, tout au plus, les minutes des débats²⁴ ». Et des difficultés similaires s'élèvent lorsqu'il s'agit pour les chefs traditionnels de faire valoir auprès des représentants élus les problèmes fonciers que connaissent leurs communautés. On peut cependant espérer qu'à mesure que se consolideront les organes représentatifs de l'autorité traditionnelle, les titulaires de celle-ci pourront porter plus efficacement les préoccupations de leurs communautés.

Tout comme les élus cantonaux (ward councillors), les chefs traditionnels ont pour mission d'informer les populations locales de toute

(23) Propos recueillis sur le terrain.

(24) Propos recueillis sur le terrain.

nouvelle politique et de tout projet économique d'envergure locale ou nationale susceptible de les concerner. Il a notamment été affirmé aux auteurs de cette étude, qu'en plus des *kgotla* (palabres)²⁵ régulièrement organisées, des réunions extraordinaires étaient parfois convoquées à l'effet de diffuser une information de cette nature et que, dans ce cas, il était fréquent que la presse et les radios locales soient priées de couvrir ces réunions et d'aider à en faire connaître la teneur²⁶. Malgré tout, il semble que la régularité et le suivi avec lesquels l'information est diffusée soient rarement suffisants pour que les populations locales puissent être averties des décisions qui sont prises en leur nom. Cela ne saurait cependant occulter le fait que les conseils traditionnels constituent également une tribune utile pour les autorités étatiques locales, élus cantonaux et forces de l'ordre notamment, au sens où ces conseils constituent un lieu public où les membres d'une communauté peuvent naturellement se rassembler. Mais si les conseils traditionnels peuvent servir d'encreinte de consultation pour les autorités officielles, il est en revanche évident qu'il sera assez malaisé pour les habitants de la communauté d'y faire valoir des griefs susceptibles de mettre en cause le chef traditionnel lui-même.

Le fait que les compétences des chefs traditionnels et des responsables administratifs locaux se chevauchent partiellement pose également des difficultés. Par exemple, bien que les premiers tout comme les seconds aient le pouvoir de fournir des lettres de recommandation²⁷, la population continue de s'adresser de préférence aux chefs traditionnels pour ce type de service. Ces derniers sont parfois perçus comme responsables de la fourniture d'un certain nombre de services

(25) Qui sont à la fois des tribunaux communautaires et des assemblées ayant pour objet d'assurer l'information des membres de la communauté.

(26) Selon un employé de l'administration traditionnelle, « toutes les politiques sont élaborées par l'ensemble de la communauté et les problèmes examinés au sein de la *kgotla*. Nous comptons sur les présents pour relayer ensuite l'information et nous veillons chaque fois à inviter les médias, presse écrite aussi bien que les radios, dont il existe plusieurs stations locales dans la région. »

(27) L'objet d'une telle lettre est d'attester que le titulaire est un membre de la communauté, sachant que cette qualité lui permet d'obtenir un certain nombre de tarifs réduits. Leur délivrance nécessite souvent le paiement d'une sorte de « taxe tribale » annuelle. Ces lettres perdraient leur utilité si les citoyens pouvaient obtenir d'autres preuves de résidence ou attestations de ressources, comme par exemple un bail à leur nom. Il est probable qu'une telle évolution affecterait profondément les prérogatives des chefs traditionnels et, par conséquent, leur autorité. À l'inverse, le fait que les intéressés continuent de s'adresser aux chefs traditionnels plutôt qu'aux administrations gouvernementales également compétentes peut être vu comme un indice de l'utilité des chefs traditionnels en tant qu'ils accomplissent certaines tâches administratives.

publics au motif qu'ils servent de relais dans la conduite de certains programmes gouvernementaux décidés et financés à un échelon supérieur. Il en résulte un manque certain de clarté qui, non seulement, nuit parfois à l'efficacité, mais encore rend plus difficile pour les populations locales d'adresser leurs requêtes ou de demander des comptes à la bonne personne.

Ainsi, s'il n'est pas douteux que les chefs traditionnels ont les moyens de représenter, en certaines matières, leurs communautés, leur capacité à le faire efficacement au sein d'un système institutionnel complexe et, pour l'essentiel, démocratique, reste subordonnée à un certain nombre de contraintes à la fois endogènes et exogènes.

2.3 Rôle culturel des chefs traditionnels

Bien des chefs traditionnels sont soutenus par leur communauté parce qu'ils sont perçus comme les relais, voire les représentants, de la culture et des traditions. Ils doivent aussi ce soutien au fait qu'ils incarnent, aux yeux de beaucoup, un symbole puissant d'unité et de fierté. Et la circonstance qu'ils soient investis de pouvoirs en matière de gestion des terres ne fait que renforcer cet attachement des chefs aux traditions, tant la terre est elle-même une ressource culturelle, support de l'histoire et de la relation aux ancêtres. Comme l'explique Ben Cousins²⁸, « l'autorité traditionnelle tire l'essentiel de sa légitimité du fait qu'elle s'inscrit dans la vie sociale et culturelle des communautés rurales, là où le discours sur la tradition et sur l'identité culturelle rencontre l'adhésion d'un grand nombre de gens ». Ce rôle de gardien des traditions ne se manifeste, du reste, pas seulement dans la gestion des ressources de la communauté mais aussi et en particulier dans des pratiques proprement culturelles comme le fait d'être responsable des écoles d'initiation²⁹.

Au sein des communautés relevant de l'autorité traditionnelle, le lien social est bien souvent celui de valeurs communes et d'un langage commun dont le chef est naturellement le porte-parole à l'échelle

(28) Ben Cousins, « Invisible Capital: The Contribution of Communal Rangelands to Rural Livelihoods in South Africa », *Development Southern Africa*, vol. 16, 1998, pp.299-318.

(29) Ces écoles participent d'un rite de passage qui voit les jeunes gens être admis dans la communauté des adultes après avoir été initiés à l'histoire de la communauté, mais aussi à ses pratiques, notamment la circoncision.

provinciale ou nationale. Mais ce rapport à l'identité et à la culture, s'il assure la cohésion de la population, peut aussi avoir pour effet de marginaliser ceux qui, bien que n'appartenant pas au groupe majoritaire, résident malgré tout au sein de la communauté. Femmes et jeunes gens peuvent ainsi se trouver marginalisés en raison de la façon dont cette « culture » est comprise et pratiquée au sein des communautés concernées. Les femmes sont notoirement sous-représentées dans les assemblées traditionnelles, ce qui a pour effet de les exclure en grande partie des processus de prise de décision. Cette incidence de la culture et des pratiques sociétales se manifeste également dans la relation entre les femmes et les juridictions coutumières, comme il en sera question plus loin dans cet article.

Cette notion de « culture » apparaît, par conséquent, être à la fois motrice et contestable, en ce sens qu'elle donne lieu à des logiques d'exclusion qui, en définitive, sont le reflet d'asymétries de pouvoir. Du point de vue des communautés concernées, les normes culturelles présentent des aspects à la fois positifs et négatifs, le chef traditionnel se retrouvant souvent en position d'arbitre au sein des débats culturels. Notons cependant que les réformes tendant à une meilleure association des femmes et autres groupes désavantagés sont en cours, notamment par l'effet de la loi TLGFA. Les chefs traditionnels rencontrés dans le cadre de cette étude ont du reste protesté de leur soutien sans réserve à ces programmes visant à une plus grande équité entre les sexes, quand bien même leur mise en application est souvent loin d'être achevée³⁰.

2.4 Gestion de l'environnement et des ressources naturelles

Inséparable du rôle de supervision qu'assument les chefs traditionnels dans l'affectation des terres est la responsabilité de ces derniers de veiller à la préservation de la fertilité des sols. À cette fin, les chefs traditionnels accomplissent un certain nombre de rites et déterminent l'usage qui doit être fait des terres selon des normes ancestrales. Dans la culture Pedi, par exemple, il incombe au chef d'accomplir le rituel

(30) Il est intéressant de relever que les femmes sont légèrement plus nombreuses que les hommes à soutenir les autorités traditionnelles, ce qui démontre que leur plus ou moins grande participation au système ne suffit pas à expliquer leur attitude vis-à-vis des autorités traditionnelles. Voir à cet égard Barbara Oomen, *Chiefs in South Africa: Law, Power & Culture in the Post-Apartheid Era*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.

de la pluie, de déterminer le moment opportun pour les semailles et de superviser les premières récoltes. Les chefs traditionnels ont ainsi la possibilité de puiser dans le registre symbolique de la préservation des terres les outils d'une véritable régulation environnementale. Bien que leurs prérogatives en matière de gestion de l'environnement ne soient pas juridiquement définies, les chefs traditionnels ont pu, dans certaines régions, se voir confier la gestion des ressources naturelles dans l'intérêt de l'ensemble de la communauté, par exemple en attribuant eux-mêmes les permis pour la coupe du bois. Dans toutes les communautés observées dans le cadre de la présente étude, il est apparu que les chefs traditionnels veillaient également à ce que l'affectation des terres respecte un principe de rotation des cultures.

Ce rôle de gestion de l'environnement est par ailleurs indissociable de la gestion de la ressource économique que représente la terre. Dans plusieurs des cas rencontrés, les communautés placées sous l'autorité d'un chef traditionnel sont apparues tirer un grand avantage du fait qu'il existe un droit d'usage commun de la terre. Comme l'affirme l'un de nos interlocuteurs, « des matériaux comme le sable et le chaume sont souvent récoltés en commun dans les communautés rurales, ce qui est une excellente chose dans la mesure où ils peuvent être vendus comme matière première par la communauté, l'argent récolté servant ensuite à la construction d'un dispensaire ou d'une école³¹ ». À l'inverse, il se rencontre également des cas où les chefs traditionnels ont pu, de façon illicite, vendre des terres ou d'autres ressources naturelles qui étaient, non leur propriété personnelles, mais celle de la communauté.

Des tensions se produisent souvent lorsque les impératifs économiques vont à l'encontre des préoccupations environnementales, comme c'est le cas avec le développement des activités minières. Le cas nous a ainsi été rapporté d'un chef local ayant « cédé des terres à une compagnie étrangère en vue d'une exploitation minière, sans qu'ait eu lieu au préalable aucune des consultations pourtant obligatoires ». Des problèmes peuvent également survenir lorsque les droits de l'État sur certaines ressources minières se heurtent aux régimes traditionnels de propriété ou d'occupation des terres correspondantes. « Les droits d'exploitation minière sont un problème majeur aux yeux de ceux qui sont propriétaires de la terre ou possèdent un droit d'occupation de

(31) Propos recueillis sur le terrain.

celle-ci (PTO), dans la mesure où ils ne la posséderont plus dans les faits si le gouvernement choisit d'exercer son droit d'exploitation³² ». Même si, dans ce cas, les communautés perçoivent des dédommagements, il semble bien que les politiques minières actuelles aient tendance à faire prévaloir les intérêts financiers sur toute autre considération. Ces conflits portant sur une utilisation raisonnée des terres sont vraisemblablement appelés à se multiplier à mesure que l'Afrique du Sud développe son secteur industriel et ses activités d'extraction, rendant envisageable que les chefs traditionnels puissent, en tant que de besoin, servir de médiateurs entre des intérêts contradictoires.

2.5 Développement économique

Les leaders traditionnels occupent une place centrale dans les débats portant sur la question de savoir si les ressources foncières doivent être utilisées aux fins d'assurer le bien-être des populations ou simplement de favoriser la croissance économique. Face au marché, les chefs traditionnels se font la voix des principes de commune propriété et de commun usage des terres. Ils occupent ce faisant sur la scène nationale un rôle que bien peu leur disputent dans une économie très fortement centrée sur l'individu et très largement acquise au principe du marché. Tel est d'ailleurs l'avis d'un responsable du ministère des Affaires foncières rencontré dans le cadre de cette étude, selon lequel les chefs traditionnels peuvent apporter une précieuse contribution et favoriser, par leur expérience de première main, la mise en œuvre de réformes équitables.

Développement de l'activité, allocation et affectation des ressources

Arbitrer entre le développement des communautés locales et la préservation des terres communales est un exercice particulièrement délicat pour les chefs traditionnels, en particulier lorsque les membres de la communauté manquent des ressources nécessaires pour développer des activités et favoriser la croissance économique. L'investissement de capitaux extérieurs dans les communautés traditionnelles se heurte

(32) Propos recueillis sur le terrain.

en effet à de nombreux obstacles, parmi lesquels l'isolement des communautés en question, un faible niveau de rentabilité et une certaine discrimination à l'égard des impétrants.

L'un des obstacles majeurs à l'investissement tient au fait qu'il est plus compliqué à quelqu'un de se porter acquéreur de terres en vue d'une activité économique s'il est considéré comme n'appartenant pas à la communauté concernée. De même, ceux qui souhaitent se porter candidats à la location de terres devront souvent s'engager auprès du chef traditionnel à employer un certain nombre de gens issus de la communauté et à maintenir l'activité pendant une durée déterminée. Les loyers – plus élevés dès qu'il s'agit de personnes extérieures à la communauté – devront être acquittés auprès du chef directement, charge à ce dernier d'en redistribuer ensuite le produit à la communauté.

Hormis celles des chefs traditionnels, peu de voix s'élèvent sur la scène nationale pour défendre le principe de la commercialisation communautaire des productions agricoles. Les chefs traditionnels d'Afrique du Sud, en revendiquant cette vision proprement africaine de ce que peut être l'exploitation des ressources à des fins commerciales, apportent une contribution unique au développement de leur pays. Toutefois, il est fréquent qu'ils heurtent, ce faisant, de façon frontale les principes d'économie de marché et d'égalité des citoyens devant la loi auxquels sont attachées les autorités sud-africaines.

L'un des chefs traditionnels rencontrés nous a fait part d'une initiative récemment prise dans sa communauté pour tenter de réduire ce hiatus. « La chose nouvelle que nous commençons à mettre en œuvre », confie-t-il, « c'est un système plus sûr pour les prêts bancaires. Un système de prêt-bail de longue durée constitue une solution assez sûre. Aujourd'hui, dans les zones rurales, les banques ne peuvent accorder des prêts-bails que pour une durée assez brève. Si le débiteur ne parvient pas à rembourser le prêt dans le délai imparti, la banque saisit le terrain mis en gage pour toujours. Si vous leur devez deux millions, ils vous prennent votre terre de façon définitive. C'est de cette façon que nos communautés ont perdu un si grand nombre de leurs terres. L'idée, à présent, c'est que la banque ne puisse saisir le terrain que pour un temps limité, c'est-à-dire jusqu'à ce que le prêt lui soit remboursé³³ ». Bien qu'il ne s'applique pour l'instant que dans certaines

(33) Propos recueillis sur le terrain.

zones bien déterminées, ce nouveau système est de nature à modifier de fond en comble les logiques foncières dans les communautés placées sous l'autorité des chefs traditionnels.

Œuvrer au bien-être collectif

Le rôle des chefs traditionnels en tant que gardiens des terres communales repose, en dernière analyse, sur la responsabilité qui leur incombe de veiller au bien-être des membres de la communauté. C'est ce qui explique que le droit d'occuper une terre (PTO) ne soit pas automatiquement accordé à quiconque en fait le demande, mais seulement en fonction des charges qui sont celles de l'individu ou de la famille sollicitant l'attribution d'une parcelle de terrain. Cette condition aide à garantir que les terres soient allouées à chacun selon ses besoins et non sur la base de considérations économiques ou politiques. Cela permet également de réduire le nombre de sans-terre parmi les membres les moins nantis de la communauté.

Dans l'hypothèse où une fraction des terres communales est vendue, le produit de la vente est versé au chef traditionnel, non pour son bénéfice personnel, mais en vue d'une redistribution au profit de la communauté. C'est en ce sens que les prérogatives reconnues aux chefs traditionnels en matière foncière peuvent aider à arbitrer entre les droits du groupe et ceux des individus selon des critères de justice sociale, et cela pour le bien de l'ensemble de la communauté.

Contribution des chefs traditionnels à la résolution des conflits

Du fait de leurs prérogatives importantes en matière de gestion et d'allocation des terres, les chefs traditionnels jouent également un rôle éminent dans la résolution des conflits fonciers. À cet égard, il est intéressant de constater que les chefs traditionnels cumulent les rôles de médiateurs tâchant de régler les problèmes à l'amiable, d'arbitres siégeant au sein des tribunaux coutumiers et de négociateurs chargés de représenter leur communauté lorsque celle-ci est opposée à une ou plusieurs autres communautés.

Résolution des conflits entre communautés

Les chefs traditionnels jouent un rôle déterminant dans la résolution des conflits qui opposent entre elles plusieurs communautés différentes. Au cours de l'enquête préalable à notre étude s'est ainsi présenté dans la province du Limpopo un litige né de revendications concurrentes sur une même parcelle de terrain. Ce litige s'est rapidement traduit par des tensions entre deux communautés s'accusant l'une l'autre d'avoir saccagé et brûlé les terres dont elles se disputaient le contrôle. Les chefs respectifs des deux communautés se sont alors entendus en présence d'un troisième chef pour s'assurer qu'aucun membre de leurs communautés respectives ne se rendrait coupable de tels faits. Ainsi, quand bien même il appartenait en l'espèce à la Cour des requêtes foncières (Land Claims Court) de dire, sur le fond, à qui étaient les terres, le fait d'établir une communication entre les communautés a permis de favoriser une plus grande compréhension mutuelle entre celles-ci et, assez vraisemblablement, d'empêcher une escalade du conflit.

Résolution des conflits internes à la communauté

Dans les communautés relevant d'une autorité traditionnelle, si un conflit ne peut être réglé dans le cadre familial, il est généralement porté devant le responsable de village (headman) et, si celui-ci ne parvient pas à le résoudre, devant le chef traditionnel. De là, les arbitrages rendus par les tribunaux coutumiers ne sont portés en appel devant la juridiction de droit commun (Magistrate's Court) que dans les cas où véritablement le litige ne peut être réglé au sein de la communauté.

Mais outre qu'ils ont le mérite d'alléger les services judiciaires de l'État, les mécanismes traditionnels de résolution des conflits ont également l'avantage de tenir compte du contexte culturel, linguistique et inter-personnel propre à chaque communauté. Les tribunaux coutumiers sont en effet à même d'atteindre à une certaine équité du fait de la capacité du chef traditionnel à pouvoir replacer correctement le litige dans son contexte. La souplesse des procédures suivies devant ce type de tribunaux peut par exemple permettre aux membres de la communauté, même lorsqu'ils n'ont pas la qualité de témoins au sens

juridique, d'assister aux audiences et de faire partager leurs opinions et leurs commentaires.

Les tribunaux coutumiers ne sont pas sans présenter, toutefois, certains aspects problématiques³⁴. Le manque d'unité dans la procédure suivie, mais aussi le fait que ces tribunaux appliquent le « droit coutumier et oral en vigueur » en lieu et place d'un droit dûment codifié, peut aboutir à une certaine disparité de traitement entre les affaires. En outre, l'application du droit coutumier apparaît éminemment contestable aux yeux de ceux qui considèrent que l'égalité des droits et des citoyens devant la loi suppose l'application uniforme d'un corps de règles unique, et qui voient, par surcroît, dans le droit coutumier une survivance de l'administration indirecte qui existait du temps de la colonisation. Par ailleurs, si en théorie le droit coutumier doit respecter les droits reconnus par la Constitution, il se révèle, dans la pratique, souvent discriminatoire, tout comme l'est plus généralement l'organisation des tribunaux coutumiers. La situation est particulièrement flagrante en matière d'égalité des sexes. Si parfois, en effet, il peut arriver que des femmes soient entendues comme témoins par les tribunaux coutumiers, qu'elles siègent au sein des conseils royaux, voire qu'elles soient elles-mêmes des chefs traditionnels, la réalité est plus souvent celle que décrivent ces femmes rencontrées dans la province du Limpopo, d'après lesquelles « il n'est certes pas interdit aux femmes d'assister ou de participer aux audiences des tribunaux, mais elles ne le font pas dans la pratique parce qu'elles estiment qu'il s'agit du rôle d'un homme et qu'il serait attentatoire à leur culture d'y participer³⁵ ». Aussi la place des femmes dans un environnement traditionnel constitue-t-elle souvent un sérieux obstacle à leur participation à la vie publique et au fonctionnement des institutions publiques. C'est ce qui explique sans doute que des femmes interrogées dans la province du KwaZulu-Natal dans le cadre d'une enquête menée par la Commission des Lois aient exprimé leur opposition à ce que les tribunaux coutumiers soient reconnus compétents en matière foncière. Les jeunes générations nous ont elles aussi fait part de leur mécontentement quant à la manière

(34) L'existence d'un système juridique dual (associant le droit coutumier et le droit civil danois de tradition romaine) est lui aussi une source de problèmes, dès lors qu'individus et communautés peuvent relever de régimes juridiques différents. Est également sujette à controverses la question de la place respective de la culture et des droits individuels dans l'ordonnement juridique.

(35) Propos recueillis sur le terrain.

dont les tribunaux coutumiers pouvaient régler les litiges, soulignant que leurs décisions tenaient moins compte des mérites d'une affaire que du statut social des parties au litige et de la plus ou moins grande réputation des familles dont ils étaient respectivement issus.

Cela ne rend, en revanche, que plus remarquable l'affirmation selon laquelle « un bon chef, c'est quelqu'un qui juge sans tenir compte d'où vous venez » et qui « contribue à la cohésion de la communauté³⁶ ». Cette idée de contribution à la cohésion de la communauté (community building) s'incarne en particulier dans la notion de justice réparatrice (restorative justice) grâce à laquelle « les communautés apprennent les valeurs de respect, de soin de l'autre, de connaissance... [et qui] in fine permet de substituer le pardon à la vengeance, l'éducation à la punition ». Cette conception de la justice repose sur l'idée que les parties à un litige ne cessent pas pour autant d'être des membres de la communauté et que, par conséquent, la résolution des conflits ne peut se préoccuper seulement d'établir les responsabilités et de prononcer les peines correspondantes, mais doit aussi se soucier de donner leur pleine application à certaines normes sociales. Peut d'ailleurs y contribuer le fait d'accorder ou de refuser un permis d'occupation foncière (PTO), les cas de refus s'assimilant à une forme de punition. Cette fonction de régulation sociale est toutefois devenue de plus en plus malaisée dans certaines communautés, de nombreux chefs traditionnels imputant cette difficulté au fait que les jeunes générations méconnaissent souvent ces normes sociales, voire ne respectent pas nécessairement l'autorité des chefs traditionnels eux-mêmes. La question de l'applicabilité des normes est enfin rendue plus ardue encore par la circonstance que les jeunes gens ne se portent que rarement candidats à l'obtention d'un PTO, alors même qu'ils y sont le plus souvent éligibles.

En matière de litiges fonciers, il est incontestable que les chefs traditionnels sont particulièrement au fait des questions touchant à la terre aussi bien que des besoins de leur communauté et, partant, bien indiqués pour résoudre de tels conflits. Ceux qui soutiennent l'existence des tribunaux coutumiers et les considèrent comme plus capables que les juridictions de droit commun reconnaissent toutefois qu'il y a un inconvénient au fait que le recours à ces tribunaux soit obligatoire en première instance. Car même s'il existe une possibilité de faire appel

(36) Propos recueillis sur le terrain.

des jugements coutumiers devant d'autres juridictions, l'effectivité de cette procédure d'appel est des plus discutables. Ainsi en témoigne d'ailleurs un magistrat membre d'une juridiction de droit commun lorsqu'il déclare qu'« il est fréquent que des gens viennent nous voir pour des affaires qui sont du ressort des tribunaux coutumiers, comme par exemple un différend familial ou un litige foncier. Ces gens nous demandent de régler leur affaire parce que, nous disent-ils, les chefs sont de parti pris. Nous leur répondons alors qu'il leur faut d'abord s'adresser au tribunal coutumier, tout en leur précisant qu'ils pourront ensuite, s'ils ne sont pas satisfaits, se pourvoir en appel devant nous. Le problème, c'est que, pour une raison ou pour une autre, ils ne le font pas. Ces gens restent fondamentalement loyaux vis-à-vis de leurs chefs³⁷ ». La faiblesse du taux d'appel peut ainsi être l'indice de ce que les chefs traditionnels parviennent à résoudre la plupart des litiges à la satisfaction des parties, mais on peut également y voir l'effet de pressions sociales s'ajoutant à des difficultés matérielles connexes, notamment la difficulté de se rendre physiquement devant la juridiction de droit commun.

Examiner la façon dont, à de multiples égards, les chefs traditionnels peuvent aujourd'hui représenter leurs communautés révèle combien il est nécessaire d'aborder de façon nuancée la question des rapports entre autorité traditionnelle et gouvernance dans l'Afrique du Sud contemporaine. La question foncière n'est certes qu'un angle parmi d'autres pour étudier le rôle joué par les autorités traditionnelles, mais elle permet toutefois de mettre très clairement en évidence toute la palette des bienfaits et contradictions qui, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale, résultent de l'existence et du comportement de ces autorités. Les chefs traditionnels sont des représentants parfois imparfaits mais ils contribuent aussi de façon déterminante à ce que les communautés rurales et souvent marginalisées qu'ils représentent soit entendues et traitées sur un pied d'égalité. Ce qui, en revanche, ne souffre d'aucun doute, c'est que les chefs traditionnels sont incontournables pour tous ceux qu'intéressent les questions de gouvernance.

(37) Propos recueillis sur le terrain.

En témoigne plus éloquemment que toute autre chose le fait que les chefs traditionnels, en dépit de l'histoire mouvementée qui est la leur, continuent d'apparaître comme légitimes aux yeux d'un grand nombre de ceux qui résident dans les communautés concernées, même s'il s'en faut de beaucoup que cette légitimité soit universellement reconnue.

Comme c'est le cas pour d'autres formes d'autorité, la légitimité dont jouissent les chefs traditionnels dépend en grande partie de leur personnalité ainsi que des caractéristiques de la communauté en cause. Le soutien dont bénéficient les chefs traditionnels résulte également de leur remarquable contribution à la préservation du patrimoine culturel, au bien-être des collectivités et à la résolution des conflits. À cet égard, le bénéfice pour leur communauté ne tient pas tant aux fonctions qu'ils accomplissent qu'à la manière qu'ils ont d'accomplir celles-ci, c'est-à-dire à leur capacité à tenir compte du contexte particulier de chaque communauté, de ses intérêts propres et de ses logiques particulières. Cela tient, en somme, au fait qu'en plus d'être les chefs d'une communauté, ils en sont avant tout l'un des membres.

Cela étant, bons connaisseurs qu'ils sont de leurs communautés et des logiques qui les traversent, les chefs traditionnels sont très conscients qu'il existe des risques majeurs de fragmentation culturelle et de discrimination, en particulier au sein d'une société sud-africaine qui, dans son ensemble, est loin d'avoir soldé l'héritage des années d'apartheid. S'il est juste que la pluralité de l'Afrique du Sud ait été respectée, il n'en existe pas moins un danger réel que les chefs traditionnels ne puissent, à force de revendications propres à telle ou telle communauté, perpétuer une certaine politique fondée sur la division ethnique. De louables progrès ont certes été accomplis en ce qui concerne l'égalité des droits et l'éradication des discriminations, progrès qu'il incombe à l'État autant qu'aux autorités traditionnelles de pleinement respecter et mettre en oeuvre.

Dès lors que les autorités traditionnelles peuvent également favoriser ou contrarier les efforts en vue d'une bonne gouvernance, il importe d'analyser leur rôle dans toute sa complexité. Comprendre les liens qui unissent entre elles la question foncière, celle de la gouvernance et celle des autorités traditionnelles nécessite, en outre, de se pencher sur les logiques de pouvoir en fonction desquelles les chefs traditionnels peuvent peser dans un sens ou dans l'autre.

D'un point de vue fonctionnel, l'autorité des chefs traditionnels au sein de la communauté est indissociable de leurs prérogatives en matière foncière, ainsi que de leur pouvoir de déterminer qui doit être considéré comme membre de la communauté, notamment par la voie des attestations de résidence. Cependant, l'utilité même des chefs traditionnels décroît à mesure qu'augmente le nombre de ceux qui acquièrent des terres selon des modes non traditionnels, notamment en pleine propriété (freehold), ce qui a pour effet de réduire mécaniquement le contrôle qu'exercent ces mêmes chefs sur leur communauté. De ce point de vue, la réforme agraire pourrait minimiser certains aspects négatifs liés à l'existence des autorités traditionnelles, si l'on suppose qu'un moindre contrôle des chefs traditionnels sur la ressource foncière pourrait conduire ceux-ci à rechercher un soutien nouveau en se montrant capables de satisfaire et de représenter les besoins de la communauté.

D'un point de vue institutionnel cette fois, on observe que, bien loin de l'extinction progressive que prédisait un grand nombre d'analystes au début des années 1990, les chefs traditionnels voient leurs prérogatives être de mieux en mieux définies et précisées, singulièrement au niveau national. On en voit la preuve avec la création d'institutions qui, à l'image des Assemblées de chefs traditionnels ou du Secrétariat d'État aux autorités traditionnelles (Department for Traditional Leadership), pourraient fort bien affermir l'autorité et les moyens reconnus aux chefs traditionnels³⁸.

Comprendre précisément en quoi les chefs traditionnels peuvent contribuer à une bonne gouvernance et à la mise en œuvre de saines politiques est un enjeu majeur pour les décideurs politiques et, plus largement, pour tous ceux qui s'intéressent aux questions de gouvernance. Il faut se garder, à cet égard, de tomber de Charybde en Scylla : ne pouvant mésestimer le rôle de l'autorité traditionnelle, l'observateur doit, avant que de la louer ou de la vouer aux gémonies, procéder à une analyse critique et circonstanciée des réalités de la gouvernance contemporaine.

(38) Le Secrétariat aux autorités traditionnelles (*Department of Traditional Leadership*) a été récemment créé dans le but de renforcer les liens existant entre les chefs traditionnels et les autres services ministériels. De même, la création d'un Programme national de soutien aux autorités traditionnelles est actuellement à l'étude, avec pour objet d'appuyer les structures relevant de l'autorité traditionnelle, de renforcer les capacités des chefs traditionnels et d'affermir l'implication de ces derniers au sein de leurs communautés.

Ce n'est qu'au terme d'une telle analyse que les décideurs devraient entreprendre de renforcer les aspects positifs de cette forme traditionnelle de gouvernance et d'en gommer les aspects négatifs. Il leur faudra, pour cela, apprécier la situation de chaque chef et communauté dans sa singularité, la gouvernance n'étant pas un donné existant in abstracto. Il leur faudra également se garder des politiques simplificatrices à l'excès qui, si elles négligent les contextes socio-politiques particuliers, ne pourront qu'entraîner des conséquences négatives.

La décennie écoulée a vu un regain d'intérêt pour les autorités traditionnelles, et c'est précisément au cours de cette décennie que s'est forgée l'Afrique du Sud contemporaine, attentive à renégocier les relations entre l'État et les communautés, consciente de son passé complexe et avertie de l'existence d'opinions divergentes quant à l'autorité traditionnelle. Mais c'est bien parce que cette autorité traditionnelle est le produit d'une histoire et d'un contexte socio-politique uniques que le modèle ne peut en être exporté si simplement à d'autres pays. Il convient de tenir compte des mérites et spécificités propres à chaque situation, comme l'a présente contribution s'y est efforcée, en se montrant attentive aux tensions et complexités résultant, à tous les niveaux, de l'action des autorités traditionnelles en Afrique du Sud. Cette complexité étant, à l'évidence, commune à tous les pays et communautés où existent des autorités traditionnelles, il convient d'en prendre acte mais aussi toute la mesure. C'est à cette condition que pourra être pleinement compris tout l'intérêt que peut représenter cette forme de gouvernance pour les communautés concernées, mais aussi pour l'État. Il est, du reste, tout aussi important d'identifier les manifestations de l'autorité traditionnelle qui, parfois, peuvent contredire et contrarier d'autres normes auxquelles est attachée la société. Ces normes sont naturellement variables d'un pays à l'autre, tout comme les relations entre les autorités traditionnelles et les autres institutions de gouvernance. Cela ne signifie pas, cependant, que les tensions résultant de ces relations ne puissent, bien souvent, être les mêmes.

Au final, s'il est évident que les autorités africaines cherchent à renforcer les autorités traditionnelles à certains égards, il est non moins vrai que certaines politiques menées en matière foncière sont également de nature à les affaiblir, voire à faire douter de leur nécessité pour la gestion des affaires locales. L'avenir dira quelles interactions

et quelles conséquences pour le citoyen résulteront du processus de réforme foncière en cours ainsi que de l'association des chefs traditionnels à l'élaboration des politiques et au fonctionnement des plus hautes institutions de l'État.

Bibliographie

- Amadiume, Ifi. *Male Daughters, Female Husbands: Gender and Sex in an African Society*. London: Zed Books. 1987.
- Anseuw, Ward, and Chris Alden, eds. *The Changing Politics of Land in Africa: Domestic Policies, Crisis Management and Regional Norms*. South Africa: AISA Press. 2007.
- Askvik, Steinar and Nelleke Bak, eds. *Trust in Public Institutions in South Africa*. Burlington, VT, USA: Ashgate. 2005.
- Bank, Leslie, and Roger Southall. "Traditional Leaders in South Africa's New Democracy." *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. pp. 37-38, pp. 407-430. 1996.
- Bennett, T. W. *Human Rights and African Customary Law Under the South African Constitution*. Cape Town, South Africa: Juta. 1995.
- Berat, Lynn. "The Future of Customary Law in Namibia: A Call for an Integration Model." *Hastings International and Comparative Law Review*. 1.15 (1991). pp.1-32.
- Claassens, Aninka. "The Communal Land Rights Act and Women: Does the Act Remedy or Entrench Discrimination and the Distortion of the Customary?" *Occasional Paper* 28. Cape Town: Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape. 2005.
- Coetzee, J.K. et al., eds. *Development: Theory, Policy, and Practice*. Cape Town/Oxford: Oxford University Press. 2001.
- Cousins, Ben. "Invisible Capital: The Contribution of Communal Rangelands to Rural Livelihoods in South Africa." *Development Southern Africa*. 16 (1998). pp. 299-318.
- Cousins, Ben, ed. *At the Crossroads: Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century*. Cape Town/Johannesburg: Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape/National Land Committee. 2000.

- Fisiy, Cyprian. *Power and Privilege in the Administration Law: Land Law and Reforms and Social Differentiation in Cameroon*. Leiden, The Netherlands: African Studies Centre. 1992.
- Goldstein, Markus, and Christopher Udry. "The Profits of Power: Land Rights and Agricultural Investment in Ghana." Economic Growth Center, Working Paper 929: November, 2005. Center Discussion Papers. Economic Growth Center. Yale University <http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp929.pdf>.
- Gran, Thorvald. *Land Politics, Trust Relations in Government and Land Reform in South Africa: Experiences from the Western and Northern Cape Provinces*. Occasional Paper 29. Cape Town: Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape. 2006.
- Grant, Evadné. "Human Rights, Cultural Diversity and Customary Law in South Africa." *Journal of African Law*. 50.1 (2006). 2-23.
- Hendricks, Fred, and Lungisile Ntsebeza. "Chiefs and Rural Local Government in Post-Apartheid South Africa." *African Journal of Political Science*. 4.1 (1999). pp.99-126.
- Hinz, Manfred O. "Traditional Governance and African Customary Law: Comparative Observations from a Namibian Perspective." 10 May 2007. Presented at the *Conference Estado, Direito e Pluralismo Jurídico – perspectivas a partir do Sul Global*, Centro de Estudos Sociais of the University of Coimbra, Portugal. <<http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/namibia/HumanRights/hinz.pdf>>.
- Hofmeister, Wilhelm, and Ingo Scholz, eds. 1997. *Traditional and Contemporary Forms of Local Participation and Self-Government in Africa*. Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Integrated Regional Informational Networks, United Nations. "In-Depth: Land Reform in Southern Africa." IRIN. July 2003. <<http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthId=26&ReportId=69174>>.
- Integrated Regional Informational Networks, United Nations. "Land Redistribution in South Africa Moves to the Front Burner." Worldpress.org viewed 4 November 2007. <<http://www.worldpress.org/Africa/2982.cfm>>.
- James, Deborah. "Gaining Ground : 'Rights' and 'Property'" in *South African Land Reform*. New York: Routledge-Cavendish. 2007.

- James, Deborah. "Hill of Thorns: Knowledge and the Reclaiming of a Lost Land in the New South Africa." *Development and Change*. 31.3 (2000). pp. 629-649.
- Jones, Peris and Kristian Stokke, eds. 2005. *Democratising Development: The Politics of Socio-Economic Rights in South Africa*. Boston: Martinus Nijhoff.
- Kerr, A.J. "The Reception and Codification of Systems of Law in Southern Africa." *Journal of African Law*. 2.2 (1958). pp.82-100.
- King, Brian H. "Spaces of Change: Tribal Authorities in the Former KaNgwane Homeland, South Africa." viewed 5 March 2004. Breslauer Symposium on Natural Resource Issues in Africa, University of California, Berkeley, Berkeley, CA. <<http://repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=cas>>.
- Klug, Heinz. *Defining the Property Rights of Others: Political Power, Indigenous Tenure and the Construction of Customary Land Law*. Working Paper 23. Johannesburg: Centre for Applied Legal Studies, University of the Witwatersrand, 1995.
- Lahiff, Edward. "State, Market or the Worst of Both? Experimenting with Market-Based Land Reform in South Africa". Occasional Paper 30. Cape Town: Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape, 2007.
- Mamdani, Mahmood. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996.
- Mann, Kristin, and Richard Roberts, eds. *Law in Colonial Africa*. Portsmouth, NH: Heinemann, 1991.
- Mann, Michelle. *Women's Access to Land in the Former Bantustans: Constitutional Conflict, Customary Law, Democratisation and the Role of the State*. Occasional Paper 15. Cape Town: Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape, 2000.
- Maurick, Madeleine, and Bram Posthumus, eds. *Women Challenging Society: Stories of Women's Empowerment in Southern Africa*. Amsterdam: Netherlands Institute for Southern Africa, 1999.
- McAuslan, Patrick. "Making Law Work: Restructuring Land Relations in Africa." *Development & Change*. 29.3 (1998). pp.525-553.

- Meer, Shamim, ed. *Women, Land and Authority: Perspectives from South Africa*. Cape Town: Creda Press, 1997.
- Mönning, H.O. *The Pedi*. Pretoria: J. Van Schaik Limited, 1967.
- Ntsebeza, Lungisile. *Decentralisation and Natural Resource Management in South Africa: Problems and Prospects*. Occasional Paper 22. Cape Town: Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape, 2002.
- Ntsebeza, Lungisile. *Democracy Compromised: Chiefs and the Politics of Land in South Africa*. Leiden: Brill Academic Publishers, African Studies Centre, 2005.
- Ntsebeza, Lungisile. "Democratization and Traditional Authorities in the New South Africa." *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*. 19.1 (1999): pp.83-93.
- Ntsebeza, Lungisile. *Land Tenure Reform in South Africa: An Example from the Eastern Cape Province*. London: International Institute for Environment and Development, 1999.
- Ntsebeza, Lungisile. "Local Government, Power and Natural Resources: A Perspective from the Rural Areas of South Africa's Former Bantustans." *Commons South Africa*. 3.2 (2001): pp.5-6.
- Ntsebeza, Lungisile, and Ruth Hall, eds. *The Land Question in South Africa: The Challenge of Transformation and Redistribution*. Cape Town: Human Sciences Research Council Press, 2007.
- Ntsebeza, Lungisile, and Fred Hendricks. "Democracy and Despotism in Post-Apartheid South Africa: The Role of Chiefs/Traditional Authorities in Rural Local Government." Paper presented at the conference on Comparing Experiences on Democratisation between South Africa and Nigeria, Cape Town, May – June 1998.
- Oomen, Barbara. "Chiefs! Law, Power and Culture in Contemporary South Africa." Ph.D. Thesis. Leiden University, 2002.
- Oomen, Barbara. *Chiefs in South Africa: Law, Power & Culture in the Post-Apartheid Era*. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Oomen, Barbara. "Group Rights in Post-Apartheid South Africa: The Case of the Traditional Leaders." *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. 44 (1999): pp.73-103.
- Oomen, Barbara. "Tradition on the Move: Chiefs, Democracy and Change in Rural South Africa." *Niza-Cahiers*. 6 (2000).

- Oomen, Barbara. "We Must Now Go Back to Our History: Retraditionalisation in a Northern Province Chieftaincy." *African Studies*. 59.1 (2000): pp.71-95.
- Rangan, HariPriya, and Mary Gilmartin. "Gender, Traditional Authority and the Politics of Rural Reform in South Africa." *Development and Change*. 33.4 (2002): pp.633-658.
- Ranger, Terrence, and Eric Hobsbawm, eds. *The Invention of Tradition*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992.
- Ribot, Jesse C. and Anne M. Larson, eds. *Democratic Decentralisation through a Natural Resource Lens*. New York: Routledge, 2005.
- Ribot, Jesse C. "Local Actors, Power and Accountability in African Decentralizations: A Review of Issues." Paper prepared for the International Development Research Centre of Canada Assessment of Social Policy Reforms Initiative, October 2001.
- Rouveroy van Nieuwaal, Emile Adriaan B. van. "State and Chiefs in Africa: Are Chiefs Mere Puppets?" *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law: Special Issue on The New Relevance of Traditional Authorities to Africa's Future* 37-38, (1996): 39-78.
- Simon, David. "Emerging Post-Apartheid Development-Environment Discourses, Policies and Practices in South Africa: What Roles for Culture, Locality and Difference?" *Centre for Development Areas Research, Royal Holloway University of London*. 2003. <<http://www.gg.rhul.ac.uk/Cedar/cedar-papers/paper39.pdf>>.
- Skalnik, Peter. "Authority Versus Power: Democracy in Africa Must Include Original African Institutions." *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. 37-38 (1996): 109-121.
- Sklar, Richard L. "The Significance of Mixed Government in Southern African Studies: A Preliminary Assessment." Paper presented at the History Workshop Conference, University of the Witwatersrand, Johannesburg, July 1994.
- Tshela, Boyane. *Traditional Justice in Practice: A Limpopo Case Study*. ISS Monograph 115. Pretoria, South Africa: Institute for Security Studies, 2005.
- Vaughan, Olufemi, ed. *Tradition and Politics: Indigenous Political Structures and Governance in Africa*. Ibadan, Nigeria: Sefer Academic Press, 2003.

- Van Binsbergen, Wim M.J., and Riekje Pelgrim, ed. *The Dynamics of Power and the Rule of Law: Essays on Africa and Beyond in Honour of Emile Adriaan van Rouveroy van Nieuwaal*. Berlin/Muenster: LIT Verlag, 2003.
- Von Trotha, Trutz. "From Administrative to Civil Chieftaincy: Some Problems and Prospects of African Chieftaincy." *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. 37-38 (1996): pp.79-107.
- Walker, Cheryl. "Agrarian Change, Gender and Land Reform: A South African Case Study." *Land Research Action Network*. April 2002. <<http://www.landaction.org/pdf/walker11.pdf>>.
- Wisborg, Poul, and Rick Rhode. *Contested Land Tenure Reform in South Africa: The Namaqualand Experience*. Occasional Paper 26. Cape Town: Programme for Land and Agrarian Studies, University of the Western Cape, 2004.

Publications officielles :

- Baphiring Community vs. Uys. No. LCC 64/98. Randburg, South Africa. 29 January 2002.
- Mbeki, Thabo. "Response by the President of South Africa, Thabo Mbeki, to the debate of the National House of Traditional Leaders, Tshwane Municipal Council Chambers". *South African Government Information*. 2 April 2008. <<http://www.info.gov.za/speeches/2008/08040308451003.htm>>.
- Mineral and Petroleum Resources Development Act. B 15D-2002. Act No. 28 of 2002.
- Provision of Land and Assistance Act. Act No. 126 of 1993. 9 July 1993.
- Republic of South Africa. Constitution of the Republic of South Africa. 4 December 1996.
- Republic of South Africa. Department of Land Affairs. Communal Land Rights Act, No. 11 of 2004. 20 April, 2004.
- Republic of South Africa. Department of Land Affairs. Speech by Minister for Agriculture and Land Affairs, Ms. Thoko Didiza, on Land Redistribution in South Africa. 8 August 2001. <www.info.gov.za/speeches/2001/010817345p1008.htm>.

- Republic of South Africa. Department of Land Affairs, Tenure Reform Implementation Systems. Guide to the Communal Land Rights Bill 2002.” Pretoria, 2002.
- Republic of South Africa. Department of Land Affairs and Department of Agriculture. Land and Agrarian Reform in South Africa : An Overview in Preparation for the Land Summit, 27- 31 July 2005 . Pretoria, 2005.
- Republic of South Africa. “Draft White Paper on Traditional Leadership and Governance.” *Government Gazette*. Vol. 448, No. 23984. Pretoria, 2002.
- Republic of South Africa. Office of the President. “Council of Traditional Leaders Act.” 2 December 1994.
- Republic of South Africa. Office of the President. “Provision of Land and Assistance Act.”
- Republic of South Africa. “South African Land Policy White Paper.” June, 1997.
- Republic of South Africa. “Traditional Leadership and Governance Framework Amendment Act.” *Government Gazette*. Vol. 462 No. 25855. Cape Town, 2003.
- South African Law Commission. Project 90, Customary Law: Report on Traditional Courts and the Judicial Function of Traditional Leaders. 21 January 2003.
- South African Law Commission. Discussion Paper 87, Project 94, Community Dispute Resolution Structures. 31 October 1999.

Notes

1. Ranger, Terrence, “The Invention of Tradition in Colonial Africa,” in Ranger and Hobsbawm, 1992.
2. Crowder, M., in King, 2004; Bank and Southall, 1996.
3. King, 2004.
4. Chanock, Martin. “Paradigms, Policies and Property: A Review of the Customary Law of Land Tenure,” in Mann and Roberts, 1991.
5. Oomen, 2005.
6. Oomen, 2005.

7. Mamdani, 1996; Cousins, Ben and Aninka Claassens, "Communal Land Rights and Democracy in Post-apartheid South Africa," in Jones and Stokke, 2005; Ntsebeza, Lungisile, "Land Administration in Rural South Africa," in Ribot and Larson, 2005.
8. Ngcobo, J., cited by Grant, 2006; Bank and Southall, 1996; Von Trotha, 1996; van Rouveroy van Nieuwaal, 1996; Skalnik, 1996.
9. "Traditional Leadership and Governance Framework Amendment Act." *Government Gazette*. Vol. 462 No. 25855. Cape Town, 2003.
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*
12. *Ibid.*; "Draft White Paper on Traditional Leadership and Governance." *Government Gazette*. Vol. 448, No. 23984. Pretoria, 2002. See also Cousins and Claassens in Jones and Stokke, 2005; Ntsebeza, 2005.
13. Oomen, 2005.
14. Council of Traditional Leaders Act 31 of 1994.
15. South Africa Constitution. Chapter 2, Section 25. 4(a).
16. Republic of South Africa. "South African Land Policy White Paper." June, 1997; Hall, Ruth. "Transforming Rural South Africa?: Taking Stock of Land Reform," in Ntsebeza and Hall, 2007; Department of Land Affairs. *Speech by Minister for Agriculture and Land Affairs, Ms. Thoko Didiza, on Land Redistribution in South Africa*, 2001; Provision of Land and Assistance Act 126 of 1993.
17. Baphiring Community vs. Uys. No. LCC 64/98. Randburg, South Africa. 29 January 2002.
18. Ntsebeza, 1999.
19. Ntsebeza, 2001, 1999; Meer, 1997; James, 2007. This was also raised during our fieldwork.
20. Fieldwork, 2008.
21. Ntsebeza, 2001.
22. Fieldwork, 2008.
23. Fieldwork, 2008. See also Claassens, 2005.
24. Fieldwork, 2008.
25. Fieldwork, 2008. See also Ntsebeza, 2005.
26. Fieldwork, 2008.
27. Oomen, 2005.
28. Cousins, 1998b.

29. Ntsebeza, 1999; Small, Janet, "Women's Land Rights: A Case Study from the Northern Transvaal," in Meer, 1997.
30. Mönnig, 1967.
31. Small in Meer, 1997; King, 2004.
32. Ntsebeza, 1999; Cousins and Claassens in Jones and Stokke, 2005; Fisiy, 1992.
33. Fieldwork, 2008.
34. Fieldwork, 2008. Also see Mineral and Petroleum Resources Development Act. B 15D-2002. Act No. 28 of 2002.
35. Fieldwork, 2008.
36. Fieldwork, 2008.
37. Fieldwork, 2008.
38. Fieldwork, 2008.
39. Fieldwork, 2008; Fieldwork, 2008; South African Law Commission. *Project 90, Customary Law: Report on Traditional Courts and the Judicial Function of Traditional Leaders*. 21 January 2003.
40. Oomen, 2005.
41. Tshela, 2005.
42. *Ibid.*
43. Mamdani, 1996; Kerr, 1958; Berat, (1991).
44. South African Law Commission, 2003.
45. *Ibid.*
46. Fieldwork, 2008.
47. Oomen, 2005.
48. South African Law Commission. *Discussion Paper 87, Project 94, Community Dispute Resolution Structures*. 31 October 1999.
49. Tshela, 2005.
50. Fieldwork, 2008
51. Fieldwork, 2008; Tshela, 2005.
52. Oomen, 2005.
53. South African Law Commission, 2003.
54. Oomen, 2005.
55. Fieldwork, 2008.

Quelles alternatives pour assurer l'effectivité des Constitutions L'expérience de l'Afrique de l'Ouest¹

Assane Mbaye

Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique

1. Entre avancées et reflux

Les années 90 ont été marquées par une grande effervescence constitutionnelle en Afrique de l'Ouest, effervescence qui coïncide avec le couronnement de certaines revendications démocratiques visant la promotion du pluralisme politique, une meilleure protection des droits et libertés et un meilleur équilibre des pouvoirs dans l'ordonnement institutionnel des États. Globalement, parce qu'elle était censée refléter les compromis politiques de l'époque, la Constitution semblait être le réceptacle des espoirs nourris pendant les décennies précédentes de lutte contre les régimes de parti unique, les dictatures et les restrictions et violations des libertés individuelles et collectives. Tout se passait comme si la suprématie affirmée de la Constitution suffisait à garantir la pérennité des systèmes démocratiques nouvellement installés dans la plupart des pays et des valeurs qu'ils véhiculent. L'espérance investie dans les Constitutions adoptées pendant cette période peut être justifiée par deux raisons au moins. En premier lieu, les conditions dans lesquelles elles ont été élaborées marquent une

⁽¹⁾ Ce texte reprend les principales conclusions d'un atelier organisé les 28, 29 et 30 mai 2008 à Lomé par l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique sur le thème suivant : « L'Afrique en quête d'alternatives constitutionnelles innovantes ».

rupture profonde par rapport au passé constitutionnel de la plupart des États. Pour la première fois, les Constitutions ont été le fruit de larges concertations nationales tenues dans le cadre des « Conférences nationales ». Le procédé d'élaboration et d'adoption a légitimement fait croire que la Constitution était véritablement une œuvre collective impliquant tous les segments de la nation et que, partant, les compromis qu'elle formalisait jouissaient d'une certaine intangibilité qui devait en assurer la durabilité et la préservation contre les volontés individuelles. En second lieu, et dans le fond, les Constitutions de cette période sont pour la plupart marquées par leur caractère prudentiel. Elles s'affirment comme de véritables instruments de limitation du pouvoir et de soumission de celui-ci à une norme supérieure. Les dérives de la période antérieure ne sont pas étrangères à cette tendance. Le progrès démocratique impliquait aux yeux du constituant que les régimes présidentielistes fussent bridés par la promotion du bicéphalisme du pouvoir exécutif, une meilleure affirmation du pouvoir législatif, un contrôle juridictionnel plus conséquent des actes susceptibles de porter atteinte à la suprématie de la norme constitutionnelle et des droits et libertés.

Depuis quelques années, l'euphorie consécutive aux conquêtes démocratiques et l'épanouissement corrélatif du constitutionnalisme ont laissé place à une réalité plus mitigée, une sorte de « reflux », suscitant perplexité et interrogation face à des systèmes démocratiques et institutionnels jugés ineffectifs au sens où ils n'ont pas globalement produit les résultats escomptés; ces systèmes sont devenus instables, et, paradoxalement, alimentent les crises et les conflits, parfois violents, plutôt que de les réguler. Le reflux observé peut se mesurer à l'aune des deux tendances observées précédemment. D'une part, on peut remarquer que le présidentielisme n'a guère été ébranlé et se permet même, parfois, le « luxe » de la « monarchisation »; les procédures de dévolution du pouvoir font encore l'objet de graves contentieux qui continuent de les décrédibiliser; les parlements sont toujours faibles et le contrôle juridictionnel du pouvoir politique n'est pas toujours satisfaisant. Pire, se développe une tendance à une remise en cause des compromis les plus symboliques des années 90 et des conférences nationales²; on songe

(2) Cette remise en cause s'observe également dans des pays, comme le Sénégal, qui n'ont pas connu ces grands-messes constitutionnelles.

évidemment aux révisions concernant la limitation de la durée et du nombre de mandats du président de la République. Les Constitutions donnent ainsi le sentiment qu'elles ne remplissent pas efficacement leur office de limitation du pouvoir. D'autre part, du point de vue procédural, les révisions constitutionnelles sont redevenues courantes et sont caractérisées par leur unilatéralisme et l'absence de consensus, marque de fabrique des conférences nationales. Le « parallélisme des formes » n'est pas respecté, et pour cause! Les révisions sont imposées par le parti au pouvoir et portent généralement sur l'organisation et la conception du pouvoir et non sur l'approfondissement des mécanismes démocratiques et constitutionnels ou la promotion de nouveaux droits au profit des citoyens.

L'observation de cette évolution générale peut donner lieu à deux approches contradictoires. La première, extrémiste si l'on peut dire, consiste à considérer que les crises constitutionnelles actuelles ne sont que l'expression d'un grand recul au regard des avancées des années 90. La seconde, plus nuancée, consiste, sans nier leur existence, à voir dans les crises actuelles la manifestation de systèmes constitutionnels en pleine mutation voire en maturation, le prélude à des changements annonciateurs d'une plus grande stabilité. Chacune de ces approches mérite d'être éprouvée car, au-delà des tendances générales, il ne faut pas perdre de vue que les expériences nationales gardent une part de spécificité et que certaines d'entre elles évoluent positivement, quoique en « dents de scie ». Mais quelle que soit l'approche, il demeure intangible que se développe une crise du constitutionnalisme marquée par un affaissement sensible des principes constitutionnels et des mécanismes qui les garantissent, affaissement dont il faut identifier les causes véritables avant de proposer quelques pistes de solution.

2. Une triple crise

2.1 Crise de la démocratie représentative

On ne peut échapper à la tentation d'établir un lien entre le constitutionnalisme et la démocratie. En Afrique de l'Ouest, la contemporanéité entre les avancées démocratiques et l'essor du constitutionnalisme est manifeste. Celui-ci se nourrit des progrès de celles-là et

les traduit formellement dans son contenu. Inversement il est évident que les reculs démocratiques affectent le constitutionnalisme et affaiblissent la croyance dans la supériorité de la norme constitutionnelle et dans sa fonction d'organisation durable du système politique et de limitation du pouvoir. Or, si ce lien existe, au moins indirectement, il ne faut pas s'étonner que la crise des modèles constitutionnels soit un aspect de la crise du modèle démocratique et plus particulièrement de la démocratie représentative. Celle-ci est essentiellement formelle et procédurale et vidée en quelque sorte de sa substance (gouvernement du peuple par le peuple, quoique par l'intermédiaire des représentants). On peut le constater à un triple de vue pour ce qui concerne la Constitution.

Tout d'abord, la crise de la démocratie touche le pouvoir constituant originaire dans la mesure où, en dehors de la parenthèse des conférences nationales, les procédés qui permettent d'associer le peuple à l'élaboration des Constitutions sont caricaturaux. Très souvent le contenu de la Constitution n'est mis en débat que dans des cercles restreints et généralement de façon techniciste. La caution populaire n'intervient que dans la phase d'adoption par référendum, les citoyens étant davantage appelés à se prononcer sur un « prêt-à-porter » qu'à effectuer un choix éclairé sur des changements voulus et dont ils comprennent les enjeux. De plus, appelés à voter au moment de l'adoption des Constitutions, la consultation des citoyens est systématiquement exclue dès lors qu'il s'agit de les réviser et quelle que soit l'importance de la modification entreprise.

Ensuite la crise affecte le pouvoir constituant dérivé. Cette crise qui est celle de la représentation nationale en soi, notamment des parlements, traduit le mieux l'influence que la démocratie représentative peut avoir sur le constitutionnalisme. Le fait majoritaire et les pratiques politiques qu'il induit ainsi que l'hypertrophie présidentielle affaiblissent les principes et garanties constitutionnels. Il n'est pour s'en convaincre que d'observer la facilité avec laquelle des révisions constitutionnelles d'une légitimité douteuse sont adoptées au sein des Parlements par la seule volonté du parti au pouvoir et de celui qui l'incarne.

Enfin la démocratie représentative s'exerce à travers le choix des dirigeants et ce choix résulte notamment de l'élection. Or l'élection,

ou tout au moins les conditions dans lesquelles elle se déroule, est pourvoyeuse d'instabilité, politique mais aussi constitutionnelle. Elle entraîne parfois des réformes constitutionnelles conjoncturelles qui ne résolvent que passagèrement et non durablement des problèmes politiques profonds.

2.2 Crise de la justice constitutionnelle

Le constitutionnalisme se développe lorsque les mécanismes qui assurent la supériorité de la norme constitutionnelle fonctionnent. La situation de la justice constitutionnelle est un marqueur essentiel du rayonnement d'une Constitution. De ce point de vue, des progrès indéniables ont été accomplis en Afrique de l'Ouest. Les États ont formellement mis en place des organes de contrôle, défini leurs compétences et un statut qui, sur le plan des textes, leur assure une certaine indépendance. Bien que certaines juridictions nationales, à l'instar de la cour constitutionnelle du Bénin, jouissent d'une réputation d'indépendance, le pouvoir judiciaire en général, les juridictions constitutionnelles en particulier, constituent l'un des maillons faibles du constitutionnalisme pour différentes raisons.

La première tient au juge lui-même et à la manière dont il conçoit et accomplit sa mission. Lorsqu'il a tendance à s'autolimiter, à interpréter littéralement et restrictivement ses compétences et à se prononcer quasi systématiquement sur des questions de régularité formelle et non de fond, il donne le sentiment qu'il n'est pas le recours indiqué contre les atteintes à la Constitution et surtout il ne nourrit pas le débat nécessaire à l'enrichissement de la Constitution par voie d'interprétation.

La deuxième raison est liée à la posture du juge dans le cadre du contentieux constitutionnel, posture il est vrai complexe dans la mesure où il lui est davantage demandé, en termes quantitatifs, d'arbitrer des contentieux politiques que de se prononcer sur les droits subjectifs que la Constitution reconnaît aux citoyens. Ses décisions sont ainsi systématiquement contestées quel que soit leur sens, parfois pour des raisons de stratégie politique, et surtout lorsqu'ils sont plus souvent à l'avantage du parti politique dominant. Aussi la posture du juge est d'autant plus complexe que ses décisions sont susceptibles d'être

analysées sous l'angle de la légitimité. En effet, appelé à se prononcer sur des actes pris par des organes issus du suffrage citoyen, il court le risque de se voir reprocher la tentation du gouvernement des juges et d'aller à l'encontre de la volonté populaire exprimée par les décisions des élus.

Enfin la crise de la justice constitutionnelle est en partie liée aux conditions de sa saisine. Généralement le droit de saisir le juge constitutionnel est restreint et n'est pas reconnu aux citoyens et même lorsqu'il est ouvert plus largement, le rendement des juridictions constitutionnelles est faible en raison d'un faible taux de saisine qui lui-même s'explique à la fois par l'attitude des citoyens à l'égard du droit, leur préférence pour des modes de résolution non contentieuse des litiges et, parfois, par leur perception négative de l'indépendance et de l'impartialité des juges.

2.3 Crise de légitimité de la norme constitutionnelle?

Le questionnement sur la crise du constitutionnalisme en Afrique doit être replacé dans un contexte plus global d'adéquation de la norme constitutionnelle aux sociétés qu'elle est censée réguler. La question intéresse le droit de façon générale. Posée plus directement, elle interroge la problématique de la légitimité de cette institution qu'est la Constitution. On peut en effet se demander si la remise en cause des principaux consensus des années 90, l'inefficacité des oppositions politiques et citoyennes aux révisions unilatérales, ne sont pas fondamentalement liées à ce sentiment que la Constitution apparaît comme un corps étranger à la société. On le sait, au moment de leur accession à l'indépendance, la plupart des États africains, encore marqués par une grande fragilité, ont cherché à unifier leur système juridique, le droit étant dans une certaine mesure considéré comme une des pièces maîtresses de l'édification d'États-Nations stables. Deux tendances majeures caractérisent ces systèmes juridiques. D'une part, ils sont généralement monistes dans le sens où seul le droit étatique, dit droit « moderne », est reconnu comme producteur de normes juridiques. Dans la plupart des pays, on a procédé au pire des cas, par suppression de toutes les coutumes et au meilleur des cas par intégration de certaines normes et institutions coutumières au droit officiel, la source légale

unique demeurant en toute hypothèse l'État. D'autre part, l'édification des droits dits modernes se caractérise par l'importation des systèmes et normes juridiques des anciens colonisateurs. Cette greffe résultant du mimétisme s'est traduite aussi en matière constitutionnelle.

Beaucoup d'observateurs s'interrogent pourtant sur l'efficacité de la greffe et sur ses conséquences sur la supériorité que le droit positif attribue à la norme constitutionnelle. L'interrogation est difficile, presque tabou. En effet si la Constitution n'est pas respectée et si le constitutionnalisme moderne ne rayonne pas, n'est-ce pas en partie en raison des valeurs qu'ils véhiculent et qui les fondent? Autrement dit, n'aurait-on pas, sous le couvert du principe d'universalité, importé dans les Constitutions des valeurs inadaptées aux sociétés africaines et subséquemment des procédés de légitimation du pouvoir, qui ne correspondent pas avec leur substrat historique, social et culturel? Et parce que les valeurs prônées par les Constitutions seraient la marque d'une greffe qui n'aurait pas pris, on expliquerait ainsi que non seulement les Constitutions soient trop souvent et sciemment violées par ceux dont elles limitent le pouvoir mais aussi qu'elles ne soient pas défendues par la société elle-même et précisément par les citoyens; s'ils ne défendent pas les Constitutions et leurs valeurs, n'est-ce pas parce qu'ils n'ont pas le sentiment d'en être les gardiens? Le devoir d'obéissance, « naturelle » et « spontanée », à la norme et la reconnaissance de sa supériorité, « transcendante », ne dépendraient pas exclusivement des mécanismes techniques et procéduraux qui en garantissent le respect. Il y aurait une bonne dose de mythe, de mystique constitutionnelle, de représentation morale et éthique qui constituent le soubassement d'un acte qui institue, constitue un État. La recherche de ces « mythes fondateurs » devient une problématique essentielle voire existentielle pour des États dont le socle commun se perd à la faveur des divisions partisans, ethniques, tribales, confrériques ou religieuses.

En second lieu, l'interrogation sur la légitimité des valeurs se double d'un questionnement sur la légitimité des procédés techniques, formels, d'adoption et de révision des Constitutions. On l'a évoqué plus haut, sous l'angle de la crise de la démocratie représentative. On peut le rappeler sous l'angle de la crise de la norme constitutionnelle elle-même. De la même manière que la légitimation des dirigeants par l'élection suscite l'interrogation, les procédés d'élaboration, d'adoption

et de révision des Constitutions affectent leur légitimité. La diversité des techniques d'élaboration est séduisante, mais leur résultat laisse sceptique. Il n'est alors pas exclu de s'interroger surtout sur de nouvelles modalités d'élaboration des Constitutions. La participation de « tous » à la définition et à la modification des règles du vivre ensemble constitue une garantie essentielle de l'adéquation des valeurs qu'elles véhiculent et de leur défense collective. Particulièrement, n'y aurait-il pas des étapes préalables de consultation des collectivités et des citoyens avant toute assemblée constituante ? Cette consultation pourrait-elle dépasser la collecte de simples avis sur un projet « tout fait » et être le moment de construire collectivement un projet et de donner un véritable sens à la notion de constituant originaire ? Quelles sont les innovations procédurales possibles pour que toute Constitution soit, dans le fond c'est-à-dire ses orientations et dans la forme, celle de la société qui l'adopte ?

Au total l'attitude face à la question de la légitimité des valeurs et systèmes constitutionnels et la réponse qu'on lui apporte (au-delà des exigences liées à l'ordonnement des pouvoirs et du renforcement de la justice constitutionnelle) nous semblent être des éléments déterminants pour que les mutations actuelles se dessinent sous un avenir maîtrisé et fait de progrès politiques et sociaux. Quelques pistes méritent d'être explorées de ce point de vue.

3. Quelques pistes de réflexion

3.1 Enjeux et défis principaux

L'essor du constitutionnalisme dépend dans une grande mesure et principalement de la re-légitimation de la Constitution, re-légitimation qui suppose que la triple crise décrite soit résolue. Le chantier le plus redoutable reste celui de l'identification collective des valeurs partagées qui doivent constituer le socle de Constitutions crédibles. La difficulté procède de la nécessaire conciliation entre ce qui est dit universel et ce qui pourrait constituer la part de spécificité de chaque société. Or si l'on peut clairement nommer ces principes universels, il n'en est pas toujours de même pour ce que l'on prétend particulier, l'invocation de valeurs traditionnelles ou coutumières étant souvent davantage

affirmée que démontrée, ces valeurs étant elles-mêmes soumises aux mutations des sociétés et ne devant faire l'objet d'aucune idéalisation. Mais la difficulté de la tâche ne doit pas dissuader de l'accomplir et la recherche interdisciplinaire joue de ce point de vue un rôle fondamental en ce qu'elle peut permettre de suggérer le point d'équilibre nécessaire à la préservation de la stabilité sociale. Elle permet de connaître les hommes, les sociétés et les ressorts sur lesquels elles sont assises pour que les Constitutions soient la formalisation des valeurs considérées comme fondamentales (par exemple quelle est la ligne de partage entre des systèmes fondés sur l'individu et des sociétés qui restent attachées à la communauté comme lieu d'identification et de définition d'un statut social? Comment le principe d'égalité peut s'accommoder avec les statuts sociaux? Etc.

Par ailleurs la re-crédibilisation de la Constitution passe, indirectement, par la démonstration, dans les faits, de sa réelle capacité à remplir son office : limiter convenablement le pouvoir et constituer pour le citoyen un rempart efficace contre l'injustice et l'arbitraire. Au regard des évolutions qui se dessinent, le défi est essentiellement de réintroduire le consensus dans les procédures constitutionnelles, notamment en ce qui concerne les modifications des compromis acquis et d'ouvrir aux citoyens des droits individuels et collectifs efficacement garantis et effectivement protégés.

Ce dernier enjeu n'est pas sans lien avec les défis qui interpellent la justice constitutionnelle à savoir : l'affirmation d'une plus grande influence du juge dans la vie publique, le renforcement de sa crédibilité à travers les modalités de sa nomination et de l'exercice de sa mission, les garanties de son indépendance, particulièrement vis-à-vis du pouvoir politique.

3.2 Quelques propositions issues de l'atelier de Lomé

Parce qu'elle est éminemment politique, la Constitution ne peut totalement échapper aux contingences et rapports de force politiques, aux variations de « température » du système politique et de la démocratie. Pour autant il n'est pas interdit d'en renforcer le caractère sociétal et collectif, de tenter de rétablir la confiance dans le système représentatif et dans la justice constitutionnelle.

Les alternatives résident à la fois dans les options de fond et dans la reformulation technique du projet démocratique. Plusieurs propositions ouvrent des pistes qui peuvent être approfondies. Ainsi en ce qui concerne la problématique de l'adéquation des Constitutions à la diversité sociale, l'admission du pluralisme juridique, même restreint, et son prolongement au plan institutionnel semblent être une piste stimulante. Deux propositions doivent être rapidement relevées à cet égard :

- l'institution d'un constituant permanent (dérivé) représentant un quatrième pouvoir au sein de l'État, garant de la sacralité de la Constitution, de l'opportunité et de la pertinence de toute modification et émanation des différentes légitimités de la société par sa composition;
- la réforme ou l'institution au sein des parlements des deuxièmes chambres reflétant la diversité sociale mais dont seraient exclus les partis politiques et ayant le pouvoir législatif.

En ce qui concerne la préservation du caractère consensuel des Constitutions et le maintien des verrous qui symbolisent les limitations du pouvoir, il est suggéré de réfléchir sur :

- un meilleur encadrement de l'initiative de la révision constitutionnelle notamment par l'interdiction faite à tout acteur politique d'initier une révision touchant à l'agencement constitutionnel de son propre statut et de ses propres prérogatives;
- un meilleur encadrement de la procédure d'adoption de toute révision en rendant obligatoires des consultations nationales préalables et des processus inclusifs et non plus exclusivement politiques, en supprimant la révision par voie parlementaire ou encore en imposant que les processus de révision soient inscrits dans la durée et concernent une évaluation de l'ensemble du texte constitutionnel pour échapper aux révisions conjoncturelles, faites dans l'urgence et visant exclusivement à instrumentaliser la Constitution à des fins partisans et purement politiciennes;
- l'internationalisation des garanties constitutionnelles par l'établissement de normes de convergence constitutionnelle au niveau régional (par exemple la CEDEAO) et la mise en place de mécanismes efficaces de sanction des violations des Constitutions.

Enfin la dernière catégorie de propositions concerne la justice constitutionnelle :

- le renforcement de son indépendance par la modification des modalités de désignation des juges constitutionnelles (notamment soit l'obligation d'associer des organes non élus à leur nomination soit, plus énergiquement et en vertu d'une séparation stricte des pouvoirs, retirer le pouvoir de nomination à l'exécutif et au législatif, voire l'attribuer au constituant);
- la modification de la composition des juridictions constitutionnelles pour les ouvrir à des non juristes en raison des implications des sujets sur lesquels elles statuent et qui ne répondent pas exclusivement à des considérations d'ordre juridique;
- la modification des conditions de saisine des juridictions constitutionnelles notamment par la généralisation de l'ouverture du droit d'action aux citoyens;
- l'extension des catégories d'actes redevables du contrôle de constitutionnalité aux actes infra-législatifs et la consécration d'un principe général de compétence du juge constitutionnel en tant qu'interprète de la Constitution dès lors que l'acte qui lui est soumis peut avoir des incidences sur l'interprétation ou la mise en œuvre de la Constitution;
- la création d'une justice constitutionnelle supranationale, juge de recours contre certaines décisions des juridictions nationales touchant les normes de convergence constitutionnelle définies au plan régional.

