

JEAN-FRANÇOIS BAYART, STEPHEN ELLIS ET BÉATRICE HIBOU

L'AFRIQUE DU SUD À LA VEILLE D'UNE CONSULTATION DÉCISIVE

EN DÉPIT DE SES SUCCÈS, LE MODÈLE DÉMOCRATIQUE SUD-AFRICAIN TRAVERSE UNE PHASE DÉLICATE. LA SUCCESSION DE MANDELA ANNONCE UNE POSSIBLE CRISPATION DU POUVOIR, EN RAISON NOTAMMENT DES TENDANCES AUTORITAIRES DE THABO MBEKI. INCAPABLE DE S’AFFIRMER SUR LA SCÈNE CONTINENTALE COMME UNE PUISSANCE MODÉRATRICE, LA RSA POURRAIT DEVENIR UN ÉTAT « TRICHEUR » (TRICKSTER) COMME UN AUTRE, PROFITANT DES INTERSTICES CRIMINELS DE LA MONDIALISATION.

On ne saluera jamais suffisamment le chemin parcouru par l'Afrique du Sud depuis 1990 : le système de l'apartheid a été démantelé, la paix civile rétablie, l'exode massif des Blancs évité, la démocratie instaurée, la libéralisation économique engagée. Dans l'immédiat, ni les effets de la crise asiatique et brésilienne, ni la confusion dans laquelle sont préparées les prochaines élections (et notamment établies les listes électorales) ne semblent devoir remettre en cause ces acquis.

Mais l'avenir de la République sud-africaine et son mode d'insertion dans le concert régional des nations sont plus préoccupants qu'il n'y paraît de prime abord. Certes, la relève de Nelson Mandela par son vice-président Thabo Mbeki s'est effectuée sans à-coups, et ce dernier tient déjà pour l'essentiel les commandes du pays. L'ANC semble être sûr de gagner les élections de mai, même s'il est peu probable qu'il emporte la majorité qualifiée des deux tiers. Et l'annonce du remplacement, à la fin de l'année, du gouverneur de la Reserve Bank, Chris Stals, par le ministre du Travail Tito Mboweni a été somme toute accueillie avec un certain flegme par les milieux d'affaires, qui y ont sagement vu un gage de continuité de la politique monétaire malgré le profil très marqué du futur responsable, les bonnes relations qu'il entretient avec les syndicats et les lois fort contestées du travail qu'il a fait adopter dans ses fonctions antérieures : tous ces facteurs devraient paradoxalement l'amener à donner des gages à l'orthodoxie et à respecter scrupuleusement l'indépendance de la Reserve Bank – et ce, sans même parler du fait que le vrai artisan de la défense du rand a été James Cross et que l'habileté technique de Chris Stals est de plus en plus mise en doute dans les milieux financiers.



Cependant, l'évolution du pays peut être décryptée à la lumière d'éléments moins favorables. Nul ne doute de la compétence de Thabo Mbeki et de la qualité de son équipe de conseillers, notamment économiques. Néanmoins, sa propension à s'appuyer sur son *kitchen cabinet* et à dédoubler les structures institutionnelles de pouvoir par des réseaux personnels et informels¹, son autoritarisme, son extrême susceptibilité à l'encontre des critiques de la presse et certains traits de sa personnalité inquiètent. Aura-t-il, dans l'exercice du pouvoir, la même retenue que Nelson Mandela ? Les liens qu'il tisse avec des réseaux économiques dont la réputation laisse à désirer et qui sont de toute évidence destinés à financer sa stratégie politique ne le conduisent-ils pas à participer à ce processus général de « criminalisation de l'État », dont l'Afrique du Sud est assurément partie prenante ? Divers scandales – dont l'affaire Don Mkhwanazi/Emanuel Shaw –, le rejet des conclusions de la Truth and Reconciliation Commission, les ingérences du « vice-président » dans les rédactions, les pressions exercées sur le très respecté *Weekly Mail and Guardian* ont laissé ces derniers mois un sentiment pénible.

Il est en tout cas assez clair que le vieux rival de Thabo Mbeki dans les instances dirigeantes de l'ANC, Cyril Ramaphosa, table sur son échec à la tête de l'État et attend sereinement son heure, bien qu'il ait fait mine de renoncer à la vie politique, qu'il ait été coopté par l'Anglo-American Corporation et qu'il soit entré dans les affaires. Au-delà du conflit de personnes entre deux chefs en vue de l'ANC se profile le clivage entre ses militants de l'exil – que représente et favorise ouvertement Thabo Mbeki – et ses militants de l'intérieur, dont Cyril Ramaphosa est le principal porte-drapeau. Tel a été en effet l'un des grands enjeux de la succession de Nelson Mandela, qui continuera à peser insidieusement sur la vie politique dans la décennie à venir.

Par ailleurs, l'hégémonie de l'ANC sur la scène électorale, qu'ont rendue possible son rapprochement spectaculaire avec l'Inkatha du Chief Buthelezi, l'affaiblissement du Parti national et l'étroitesse de la base sociale du Parti démocratique, ne doit pas faire trop illusion. À l'épreuve de l'exercice du pouvoir, le parti s'est littéralement vidé de sa substance, ses cadres entrant dans l'administration ou les affaires et ses militants renonçant à leur engagement, même si l'approche des élections a conduit l'appareil à se ressaisir ces derniers mois. La suprématie de l'ANC pourrait donc, à long terme, être remise en cause, éventuellement au profit d'une nouvelle formation multiraciale, le United Democratic Movement (UDM), fondé par Roelf Meyer, un réformateur transfuge du Parti national, et Bantu Holomisa, l'ancien leader du *homeland* du Transkei. Or, l'UDM, soucieux de s'implanter dans les townships, paraît recourir aux méthodes qui avaient plongé le pays dans la violence politico-mafieuse. Dans la région du KwaZulu-Natal, notamment, il s'appuierait sur les réseaux

de ce que l'on appelle en Afrique du Sud la « troisième force », c'est-à-dire les « sécuocrates » qui avaient combattu dans l'ombre et par les moyens les plus inavouables l'ANC et avaient en particulier armé l'Inkatha pour qu'elle lutte contre les « *comrades*² ». L'adhésion au nouveau parti de l'une des personnalités les plus décriées de cette « guerre secrète » des années 1980-1990, Sifiso Nkabinde – qui a finalement été assassiné en janvier –, a donné de fait quelque crédit à la thèse selon laquelle les intérêts de la « troisième force » désespèrent du Parti national et placent désormais leurs attentes dans le tandem Holomisa-Meyer. Ces indices suggèrent que la démocratie sud-africaine reste fragile, qu'elle semble condamnée à coexister durablement avec la violence politico-mafieuse et qu'une solution autoritaire d'inspiration ultra-conservatrice garde des adeptes dans des secteurs importants de la société, bien que l'habileté avec laquelle Nelson Mandela a intégré l'extrême-droite blanche au processus de transition ait rendu *de facto* impossible une tentative de coup d'État ou de sécession de la part de ce courant.

Les performances de l'économie joueront un rôle décisif de ce point de vue. Seule une croissance très soutenue permettrait d'absorber lentement la pauvreté sociale qui alimente une criminalité galopante. Or, les prévisions pour l'année 1998 sont passées de 3 à 0,2 %. La chute du rand a contraint les autorités à une politique très restrictive, qui a naturellement brisé l'expansion et semé le trouble dans une partie de la majorité, à commencer par la centrale syndicale, la Cosatu, et le Parti communiste, représenté au gouvernement. La dépréciation du rand n'est pas sans avantages : elle favorise les exportations industrielles et la rentabilité des mines d'or. Néanmoins, elle exprime des faiblesses structurelles de l'économie – en particulier la dépendance de son financement par rapport aux investissements étrangers de portefeuille, très volatils, et son manque de compétitivité – que le programme gouvernemental GEAR (Growth, Employment and Redistribution) n'est pas parvenu à surmonter de manière tangible, quelles que soient la détermination et la compétence de l'équipe qui le met en œuvre.

Dans ce contexte, le climat social s'est dégradé. Les conflits sociaux deviennent plus violents, les syndicalistes se radicalisent, et le nombre de journées de travail perdues pour fait de grève augmente de façon spectaculaire.

La même ambivalence prévaut dans le domaine de la politique étrangère. D'un côté, Nelson Mandela s'attache à se poser en médiateur dans les principaux

1. Le *kitchen cabinet* comprend notamment Joel Netshitenzhe, Mojanku Gumbi, Vusi Mavimbela, Sydney Mufamadi, Moss Ngoasheng, Seth Phalatse, Aziz et Essop Pahad, ainsi que Zanele Mbeki, l'épouse du « vice-président ».

2. Voir S. Ellis, « The historical significance of South Africa's third force », *Journal of Southern African Studies*, n° 24 (2), juin 1998.



conflits du sous-continent – en particulier au Congo-Kinshasa, tant en 1997 qu'en 1998 – et à défendre la souveraineté nationale face aux pressions des institutions multilatérales de Bretton Woods ou des États-Unis. Mais, de l'autre, force est de reconnaître que ces missions de bons offices ont généralement échoué et que le cœur de Pretoria penche de plus en plus clairement du côté de la coalition ougando-rwandaise dans la guerre du Congo. Faute d'expertise et de savoir-faire suffisants, les limites de la diplomatie sud-africaine sont apparues sous un jour très cru, malgré le talent du vice-ministre des Affaires étrangères, Aziz Pahad, et Pretoria a été humiliée plus d'une fois au cours de ces dernières années.

Surtout, la République sud-africaine ne s'en tient pas toujours à l'image de puissance démocratique et responsable qu'elle affectionne et qu'ont servie sa « dénucléarisation » et son rôle constructif dans les négociations de reconduction du TNP (Traité de non-prolifération des armes nucléaires). Elle a maintenu ses liens avec quelques-uns des acteurs les plus sulfureux du système international et a notamment contribué à la réinsertion progressive du colonel Kadhafi sur la scène régionale, vraisemblablement parce que Nelson Mandela attendait de celui-ci qu'il participe au financement de l'ANC. Et la « troisième force », qui avait porté sa « sale guerre » dans les pays de la ligne de front, continue à vendre ses services dans la région. Les sociétés de sécurité de la galaxie d'Executive Outcomes (EO) – qui s'est officiellement dissoute sous la pression du gouvernement et de la nouvelle législation prétendant contrôler la corporation, mais qui reste en réalité opérationnelle sous le couvert de nombreuses sociétés « *fly by night* » – sont toujours actives dans plusieurs pays du continent (Namibie, Angola, Sierra Leone, voire Algérie). Elles sont sans doute impliquées dans la crise congolaise, peut-être de manière contradictoire, le demi-frère de Yoweri Museveni et principal responsable de l'armée ougandaise, Salim Saleh, étant le *chairman* de leur filiale à Kampala, mais EO étant simultanément suspecté d'entraîner des troupes centrafricaines et rwando-hutu pour qu'elles interviennent aux côtés de Laurent Désiré Kabila.

Quoi qu'il en soit, il est avéré que la République sud-africaine a vendu des armes en abondance au sud du Sahara à la faveur des principales crises qui y ont éclaté, et sans répugner à équiper simultanément les adversaires en présence. De ce point de vue, elle continue, fût-ce à son corps défendant, de contribuer à l'extension et à la reproduction de la guerre en tant que mode de régulation politique, dans la droite ligne de sa stratégie des années 80 lorsqu'elle appuyait l'Unita en Angola et la Renamo au Mozambique. Il est d'ailleurs révélateur que ses sociétés privées de sécurité utilisent sur leurs champs d'intervention les méthodes de contre-guérilla qu'elles avaient déployées contre l'ANC, en recrutant des supplétifs locaux – telles que les milices Kamajor, associées aux sociétés

secrètes du Poro, en Sierra Leone – et en finançant leurs opérations par divers trafics, en particulier celui du diamant.

Même sur le plan économique, le positionnement régional de la République sud-africaine ne manque pas d'être ambigu. Son marché, représentant à lui seul 40 % du PIB de l'Afrique subsaharienne, offre aux investisseurs étrangers des possibilités sans égal dans le reste de la zone. Et ce d'autant plus que ces derniers y trouvent des infrastructures, des services et des partenaires industriels locaux dignes d'une société développée. L'intégration régionale autour du pôle sud-africain, notamment dans le cadre de la Southern Africa Development Community (SADC), conforte cet état de fait : les échanges commerciaux entre la RSA et ses partenaires ont doublé depuis 1994, la coopération institutionnelle progresse et devrait déboucher sur la création d'une zone de libre-échange à l'horizon 2007, et l'aménagement de « corridors » – dont ceux de Maputo et de la Transkalaharienne semblent devoir être les plus importants – structure l'espace économique. On peut envisager qu'à plus long terme, les investissements sud-africains et la dynamique de l'intégration de l'Afrique australe irrigueront l'ensemble du sous-continent.

Cependant nombre de ces atouts – par exemple la qualité du système bancaire et des aéroports – favorisent l'insertion des États de la zone dans l'économie criminelle internationale. De plus, le développement asymétrique de l'Afrique australe à partir du pôle sud-africain – compte tenu de la débilite institutionnelle de la SADC – ne sera pas sans inconvénients pour les autres pays, même si la dépendance du Lesotho, du Swaziland ou du Mozambique, réduits à l'état de quasi-colonies, paraît extrême : l'industrie du Zimbabwe en pâtit déjà, et l'on ne peut exclure que la République sud-africaine détourne à son profit les relations traditionnelles des ACP avec l'Union européenne, une fois conclu son accord avec cette dernière³. Une aggravation de sa situation sociale et économique intérieure peut la conduire à tourner le dos à ses voisins, à se fermer à leur émigration pour répondre à la pression croissante de l'opinion publique et à faire cavalier seul. La sourde rivalité entre Pretoria, Harare, Luanda et Kampala dans la crise congolaise indique d'ores et déjà l'ampleur des divergences d'intérêts entre les acteurs du jeu régional et compromet les acquis de la SADC. Quoi qu'il en soit, force est de souligner que très peu de projets viables d'intégration régionale sont engagés ou programmés pour les prochaines années et que les investissements sud-africains sont pour le moment essentiellement de type agro-alimentaire ou commercial (notamment au Zimbabwe ou en Zambie).

3. Voir J. Coussy, « Cheminements institutionnels et dynamique capitaliste dans l'intégration de l'Afrique australe. Représentations et projets en Afrique du Sud et au Zimbabwe », *Les Études du CERI*, n° 10, décembre 1995 (disponible sur le site Internet du CERI : www.ceri-sciencespo.com).



Il est donc peu probable de voir la République sud-africaine imposer au cœur du continent une paix « westphalienne ». Elle n'en aurait d'ailleurs pas les moyens militaires en raison du délitement de ses forces armées. Elle ne se détournera évidemment pas complètement pour autant de son environnement. Mais il lui sera sans doute plus aisé de peser sur lui à travers des stratégies obliques et couvertes similaires à celles que poursuivent les autres pays influents dans la zone. À terme, le risque majeur qu'ont révélé les événements du Congo est bien celui d'une déflagration généralisée de l'Afrique australe, dont l'antagonisme entre Pretoria et Harare serait le foyer. Non pas tant que l'on doive redouter un conflit militaire déclaré entre les deux pays : le rapport de force stratégique et économique entre ceux-ci est sans doute trop disproportionné pour que cette éventualité soit entièrement plausible. Mais, en revanche, l'Afrique australe est susceptible de basculer progressivement dans une configuration qui la rapprocherait du type de situation prévalant dans le reste du continent et qui ferait de la République sud-africaine un État « tricheur » (*trickster*) de plus dans la zone, habile à tirer avantage des interstices de l'économie internationale, de l'interface entre les activités formelles et les activités informelles ou illégales de cette dernière, et de la combinatoire régionale de la paix et de la guerre. Les différents éléments de ce scénario seraient les suivants :

1. *Une certaine dérive autoritaire du régime sud-africain, qui certes conserverait ses institutions représentatives démocratiques – ne serait-ce que sous la pression de la « communauté internationale » et de la société civile, puissamment structurée grâce au poids déterminant du secteur privé –, mais qui aurait tendance à se présidentialiser encore davantage.* Le mode très personnalisé d'exercice du pouvoir que privilégie Thabo Mbeki, l'influence de son *kitchen cabinet*, la médiocrité du personnel parlementaire seraient de nature à favoriser cette évolution. La trajectoire de la République sud-africaine pourrait ainsi se rapprocher de celle que connaît aujourd'hui la Malaisie, d'autant que les thématiques de la « Renaissance africaine » et du « *Black Empowerment* », chères au « vice-président », doivent beaucoup, respectivement, à l'idéologie des « valeurs asiatiques » et à la « nouvelle politique économique » de discrimination positive en faveur des milieux d'affaires malais, prônées à Kuala Lumpur par Mahathir Muhamad. L'accession à la vice-présidence de la République du Chief Buthelezi ou de la ministre de la Santé, Nkosazana Zuma, après l'élection à la présidence de la République de Thabo Mbeki, ne contredirait naturellement pas cette tendance. À plus long terme, on ne peut exclure que l'ANC perde son hégémonie électorale et soit contraint de passer des alliances avec des partis régionaux, tels que l'Inkatha dans le KwaZulu-Natal, pour rester au pouvoir, sur le modèle de ce qui se passe désormais en Inde avec le Congrès ou le BJP.

2. *La criminalisation croissante de l'État, que faciliteraient la corruption avérée de la police, des douanes, de l'armée, de l'administration – singulièrement dans les provinces incluant les anciens bantoustans –, mais aussi l'héritage du régime de l'apartheid et de la lutte armée contre celui-ci.* L'ANC a toujours entretenu des liens étroits avec les milieux du crime, certains de ses leaders en étant eux-mêmes directement issus, à l'instar de Joe Modise, le ministre de la Défense, pour financer sa lutte armée contre le Parti national ou, dans les townships, contre l'Inkatha. Au moins une partie de ses militants, voire de ses cadres, semblent ne pas y avoir renoncé, comme l'attestent la collaboration entre des services de police et le gang des Hard Livings au Cap ou la participation vraisemblable d'anciens du MK aux nombreuses attaques de transports de fonds en 1996-1998 (affaire Colin Chauke). Corollairement, le Parti national et la « troisième force » ont financé leur « *covert action* » en se livrant à divers trafics internationaux ou à des malversations financières dans le système bancaire, y compris à partir de la Reserve Bank.

L'implantation de nombreuses mafias étrangères (russes, ukrainiennes, latino-américaines, asiatiques, nigérianes, etc.) – en particulier dans les secteurs de la drogue, des trafics d'or, d'espèces protégées, d'armes ou de voitures volées, du proxénétisme, de la « protection » – est évidemment de nature à précipiter ce processus de criminalisation de l'État et en tout cas de l'économie en lui procurant des connections internationales et en apportant aux puissants gangs locaux un surcroît de savoir-faire. De ce point de vue, plusieurs évolutions récentes méritent une attention particulière. Au Cap, un réseau marocain de criminalité organisée, peut-être dérivé de la vieille alliance entre les services chérifiens et l'Unita et/ou les services secrets sud-africains, se montre très actif dans le trafic de cocaïne, la protection, le proxénétisme et le jeu. Par ailleurs, les réseaux indiens qui contrôlent de longue date le florissant commerce de Mandrax se voient aujourd'hui marginalisés par la forte expansion du trafic de cocaïne aux mains d'opérateurs latino-américains et nigériens et des gangs locaux, et ils peuvent être tentés d'y répondre en s'investissant dans l'importation d'héroïne.

Considéré à la lumière de cette hypothèse, le projet des Tigres du Sri Lanka – qui, de notoriété publique, financent leur lutte armée par le trafic de narcotics provenant du Triangle d'or et du sous-continent indien – de transférer leur quartier général en République sud-africaine, à la suite des mesures prises contre eux à Londres, n'est pas indifférent. Enfin, les réseaux narcotiques nigériens, qui jouent avec détermination la carte sud-africaine depuis plusieurs années et sont en butte à la vigilance des services de police, peuvent être enclins à s'emparer de la maîtrise de deux États-croupions, le Lesotho et le Swaziland ; ces pays, qui sont enclavés dans l'espace sud-africain et vivent en



osmose avec celui-ci, seraient politiquement et financièrement vulnérables à une telle OPA, sans même parler du fait qu'ils comptent d'ores et déjà parmi les principaux producteurs mondiaux de cannabis.

3. *L'informalisation croissante de l'insertion de l'économie sud-africaine dans son environnement régional.* Il est avéré que ni les services des douanes et de la police, ni l'armée ne contrôlent plus les frontières du pays – singulièrement celles du nord – en partie pour des raisons financières⁴. Cet état de fait permet tout à la fois une contrebande de grande ampleur, le développement de trafics criminels et la poursuite d'une « *covert action* », éventuellement à titre lucratif et privé, au bénéfice des acteurs des principaux conflits de la zone – en particulier l'Unita, les forces néo-mobutistes, les rebelles congolais, mais aussi ougandais ou soudanais, les autorités de Kampala ou de Kigali –, sans au demeurant que ces implications revêtent une cohérence autre que marchande.

Mais l'informalisation de l'insertion de la République sud-africaine dans son environnement peut simultanément contribuer, fût-ce à la marge, à l'extension de la guerre dans la région, par exemple en procurant aux protagonistes les ressources nécessaires à la reproduction des conflits. Ces derniers pourraient être de deux types. D'une part, les contradictions interétatiques qui dominent la crise congolaise sont susceptibles de s'exacerber et de rebondir en Afrique australe : en particulier un différend sourd oppose la Namibie et le Botswana au sujet du partage des ressources en eau. D'autre part, l'essoufflement des régimes de Robert Mugabe au Zimbabwe et de Sam Nujoma en Namibie, le traumatisme des graves violations des droits de l'homme dont ceux-ci se sont rendus coupables vis-à-vis de leurs opposants ou de régions réputées dissidentes, leur incapacité à mettre en œuvre une procédure de réconciliation nationale afin de surmonter les errements parfois tragiques de la lutte de libération nationale ouvrent la voie à de possibles mobilisations armées, notamment dans le Matabeleland et la bande de Caprivi.

À la limite, on peut redouter l'éclatement de rébellions millénaristes qui puiseraient leurs racines dans une vieille tradition historique régionale et qu'alimenteraient de concert la paupérisation, la circulation des armes à feu, l'imaginaire mortifère de la criminalité et de la pandémie du sida. De toute évidence, la République sud-africaine serait vite affectée à son tour par l'extension de la guerre en Afrique australe, en raison des flux de réfugiés que celle-

4. Voir J. Higgs, *The Critical Component : Personnel Strategies for the SANDF to 2000 and Beyond*, Johannesburg, The South African Institute of International Affairs, 1998, pp. 25 et suiv., et A. Minnaar, *Policing South Africa's Borders : post-April 1994. The Exploitation of Border Porosity and Lax Controls by Organized Crime and Syndicates*, Johannesburg, Institute for Human Rights and Criminal Justice Studies, 1998.

ci provoquerait, mais aussi parce que le Lesotho et le Swaziland, voire le Kwa-Zulu-Natal, sont eux-mêmes des terrains propices à l'éclosion de telles dissidences sociales armées.

En tout état de cause, le retrait de Nelson Mandela se soldera par la dévaluation de l'extraordinaire rente charismatique et historique qui conférait à Pretoria un prestige hors de proportion avec le poids réel du pays. Cet effet sera d'autant plus sensible que « le Vieux » a jusqu'à présent conservé dans ses mains la conduite de la politique étrangère, la principale exception à cet état de fait, à savoir l'intervention militaire au Lesotho en septembre, décidée par le Chief Buthelezi et Joe Modise, ne constituant d'ailleurs pas un précédent très encourageant. ■

Jean-François Bayart, CNRS-CERI,
Stephen Ellis, Afrika Studiecentrum,
et Béatrice Hibou, CNRS-CEAN.