



Afrique du Sud : un compromis négocié

NICO STEYTLER

L'Afrique du Sud s'est dotée en 1996 d'une nouvelle Constitution. Celle-ci met un terme à trois siècles de domination coloniale et inaugure une démocratie qui n'est plus fondée sur des critères raciaux. Le passage de la domination de la minorité à celle de la majorité a cependant pris la forme d'une « révolution négociée ». La Constitution qui en est issue présente certaines caractéristiques fédérales, tout en garantissant la prépondérance du niveau central. Bien que neuf provinces aient été instaurées, la Constitution n'a jamais utilisé le mot « fédéralisme » pour décrire le système fédéral sud-africain. On ne le rencontre pas non plus dans les discussions politiques qui ont précédé ou qui ont suivi son adoption. Dès lors, en l'absence de toute référence écrite à sa qualité d'État fédéral, le débat concernant la nature du nouvel État sud-africain n'est pas prêt de trouver son épilogue.

Le but poursuivi par la Constitution était la libération et la revalorisation de la majorité opprimée, dans l'idée de réparer les injustices du passé. Mais une autre ambition est venue s'y greffer, celle d'unifier un pays historiquement divisé par des barrières raciales et ethniques. Cet

effort de construction nationale s'est appuyé sur le mouvement individualiste des droits de l'homme, dont on attendait qu'il transcende les anciens clivages et instaure une république qui, comme le rappelle le préambule de la Constitution de 1996, « appartient à tous ceux qui y vivent, unis dans notre diversité ».

Le système décentralisé actuel est l'aboutissement d'âpres négociations – une lutte acharnée entre deux conceptions antagonistes : la centralisation et le fédéralisme. Les défenseurs du second ont rappelé qu'en raison du caractère très centralisé du régime d'avant 1993, la nouvelle Constitution devait garantir qu'aucun gouvernement national centralisé ne puisse plus jamais dicter sa volonté à l'ensemble du pays. A leurs yeux, le meilleur moyen de garantir la démocratie consistait à répartir le pouvoir. Quant aux partisans de la centralisation, largement représentés dans les mouvements de libération, ils ont mis en avant le fait qu'un gouvernement central fort était indispensable pour mener à son terme un processus de transformation aussi fondamental. Ils ont réaffirmé qu'un tel gouvernement demeurait le seul moyen de changer les conditions de vie de tous ceux qui étaient auparavant des laissés-pour-compte.

Les éléments de fédéralisme introduits finalement dans les constitutions de 1993 et 1996 représentent l'aboutissement d'un processus de négociation « donnant-donnant », et l'État qu'elles ont créé doit donc être considéré comme un compromis négocié et non pas comme le produit d'une vision précise et originale.

Au cours des années 90, l'Afrique du Sud a adopté deux constitutions : en 1993 une Constitution intérimaire marquant le terme des négociations, et en 1996 une Constitution permanente, adoptée deux ans après la tenue des premières élections non raciales du pays. Les éléments de fédéralisme introduits finalement dans les constitutions de 1993 et 1996 représentent l'aboutissement d'un processus de négociation « donnant-donnant », et l'État qu'elles ont créé doit donc être considéré comme un compromis négocié et non pas comme le produit d'une vision précise et originale. La Constitution de 1996, tout comme la Constitution intérimaire, représente une double rupture par rapport à la démocratie précédente, qui était cloisonnée en fonction de critères raciaux. Premièrement, elle se base sur

le modèle philosophique classique de la démocratie libérale et individualiste plutôt que sur l'idée de la protection et de la défense des groupes, qu'ils soient ethniques, raciaux ou linguistiques. Deuxièmement, bien que des entités infranationales aient été créées, la Constitution évite des relations de type concurrentiel entre ces entités et le Centre. Son but prioritaire demeure la construction nationale.

La Constitution sud-africaine peut se révéler intéressante pour les autres fédérations quant à la manière dont elle a réparti le pouvoir entre *trois* niveaux de gouvernement (national, provincial et local) et parce qu'elle prévoit explicitement certains principes coopératifs de gouvernement.

À l'heure actuelle, l'Afrique du Sud dispose d'un gouvernement central fort et tente de mettre sur pied des gouvernements locaux qui le sont également. La Constitution instaure également un niveau provincial, ce qui semble indiquer que les provinces doivent jouer un rôle significatif dans la gouvernance nationale. Cependant, celles-ci ont des pouvoirs fiscaux tellement limités qu'elles sont dépendantes à 96 pour cent des transferts financiers provenant du Centre. Une controverse récurrente tourne autour de cette question : l'organisation des provinces doit-elle être renforcée pour leur permettre de jouer un plus grand rôle dans la gouvernance nationale, ou au contraire convient-il de l'édulcorer encore ?

Avant les premières élections démocratiques de 1994, les municipalités étaient créées par voie législative et organisées sur une base raciale. La Constitution intérimaire a prévu un chapitre sur le gouvernement local, mais les municipalités restaient placées sous le contrôle direct des provinces. C'est la Constitution de 1996 qui a modifié radicalement la conception selon laquelle le niveau local représentait le degré inférieur du gouvernement, car elle l'a élevé à un rang spécifique, aux côtés de la nation et des provinces. Mieux encore, la Constitution de 1996 a rendu la gouvernance démocratique locale obligatoire à travers tout le pays.

Plusieurs facteurs ont contribué à ce changement de statut. Politiquement, les communautés locales ont joué un rôle significatif au sein des mouvements de libération engagés dans leur longue lutte contre l'*apartheid*, ce qui a donné naissance à un puissant mouvement civique. Les auteurs de la Constitution ont souhaité canaliser ce mouvement social vers une entreprise de développement centrée sur le peuple lui-même. Mais la vision du gouvernement local comme facteur de croissance reflète surtout les théories modernes du développement, qui considèrent les initiatives et les approvisionnements locaux comme indispensables au progrès social et économique. Et comme la création des provinces a résulté d'un laborieux marchandage, le renforcement des gouvernements locaux s'est fait tout naturellement à leurs dépens.

Bien que la sphère locale se soit vu garantir un certain degré d'autonomie, elle reste soumise au contrôle sourcilieux des niveaux national et provincial. Financièrement, les gouvernements locaux disposent d'une large autonomie. Ils bénéficient de compétences fiscales originaires notamment dans le domaine des taxes foncières et des charges d'utilisa-

teurs, de sorte qu'à l'heure actuelle ils perçoivent eux-mêmes 83 pour cent de leurs revenus.

La Constitution de 1996 a fait d'un système de gouvernement coopératif la pierre angulaire de la décentralisation, et elle en a défini les grandes lignes. Selon les termes de la Cour constitutionnelle, elle n'a pas donné naissance à un « fédéralisme compétitif » mais tout au contraire à un « gouvernement coopératif ». Une des manifestations essentielles de ce principe consiste à éviter que les conflits intergouvernementaux ne dégénèrent au point de devenir de véritables litiges. Pour ce faire, les disputes doivent dans la mesure du possible être « résolues à un niveau politique plutôt que par une procédure contentieuse ». Jusqu'à présent, les relations entre le Centre et les provinces sont demeurées plus coopératives que contradictoires, notamment grâce au fait qu'un seul parti exerce une hégémonie à la tête des provinces et des communes.