

**Pascal MAIRE-AMIOT**  
Université de Paris 1  
Pmamiot@hotmail.com

Protocole de Recherche (1996)

**Le processus d'édification d'un nouvel ordre juridique et politique en Afrique du Sud :  
la pacification comme mode intermédié de règlement des conflits**

Les recherches menées dans le cadre de notre thèse cherchent à mettre en évidence, du point de vue de l'anthropologie juridique, le rôle central d'une idéologie de la pacification dont on peut sentir les potentialités dans la fondation d'un nouvel ordre démocratique en Afrique du Sud. Par ailleurs, ce projet cherche à analyser ce défi sud-africain de la pacification des rapports sociaux à travers l'invention d'une culture juridique et politique pluraliste, pensée de manière plurielle et non de manière unitaire. Une démarche de politiste est ainsi envisagée pour ce deuxième axe de la recherche.

Un premier objectif de ce projet de thèse serait donc de cerner le processus de pacification à travers l'étude des modes de résolution des conflits dans le cadre de la gestion de l'espace foncier urbain et rural (différends liés à la propriété, à l'accès aux ressources économiques, à la question de la réforme agraire et à la gestion du foncier). Un deuxième objectif serait d'étudier les interactions entre les différents systèmes juridiques dont disposent les structures sociales faisant l'objet de l'analyse, dans la perspective d'une construction d'un ordre juridique global et plural régulant les rapports qu'entretiennent entre eux les différents ordres juridiques.

\*\*\*\*\*

Le projet de thèse sur lequel je travaille depuis le mois de janvier 1996 s'inscrit en fait dans le prolongement du mémoire de DEA que j'ai soutenu en octobre 1995 sous la direction du Professeur Etienne Le Roy et dont l'intitulé est le suivant : ***La reconstruction urbaine à l'échelon communautaire en Afrique du Sud : la médiation des civics dans un processus de développement négocié et intégré.***

J'ai tenté de montrer que l'enjeu qui préside à la redéfinition/recomposition des civics devait être appréhendé à travers leur capacité à s'ériger en un mouvement social urbain institutionnalisé et légitime. Or les stratégies de reconstruction urbaine explorées par le mouvement des civics, qui s'organisent autour des notions de participation populaire et de contrôle communautaire de développement urbain, leur octroient une réelle opportunité de s'institutionnaliser sur le champ politique et social. Car si les civics cherchent à s'identifier avec les communautés afin de se constituer en un mouvement social urbain, c'est parce que cet enjeu est au coeur de leur légitimité à devenir le vecteur d'unification de la société urbaine aujourd'hui fragmentée et divisée, dans son rapport à l'Etat. C'est ainsi que les civics ont mis en place des mécanismes de régulation des rapports sociaux qui apparaissent comme autant de modes de médiation des conflits sociaux et expriment la gestation d'un nouveau contrat social impliquant l'ensemble de la société sud-africaine.

J'ai identifié deux axes qui concourent à la définition de cette logique processuelle de la reconstruction urbaine. Le premier axe est celui de la négociation qui représente un enjeu

essentiel de la stratégie de la mobilisation des civics, dans la mesure où l'acceptation du principe de compromis avec les autorités étatiques et les milieux économiques du pays exprime avant tout la volonté de faire prévaloir leur compréhension de la notion de développement urbain. Les différentes options défendues par les civics dans le cadre des forums de négociation ou sur le terrain des projets de développement font de cette logique de négociation un instrument de mobilisation et de consolidation des valeurs qu'ils véhiculent. Les civics se positionnent ainsi en véritables médiateurs entre les intérêts des populations des townships qu'ils défendent et ceux des acteurs engagés dans la reconstruction urbaine, dont l'intervention est indispensable au regard de l'ampleur de leurs moyens d'actions.

Cette médiation opérée par les civics à travers la logique concertée et négociée se polarise également sur une logique intégrée du développement s'exprimant par une implication et une responsabilisation des populations directement concernées par la pauvreté urbaine. Ce second axe donne sa cohérence à la médiation négociée par les civics. Ils promeuvent une démarche inclusive des multiples intérêts en présence, capable d'emporter l'adhésion et la participation des populations ainsi qu'une logique sociale responsabilisante en s'évertuant à organiser l'autonomisation du processus de développement par les communautés, car seule la maîtrise du développement dans un cadre communautaire est susceptible de légitimer leurs actions. A travers une telle stratégie, les civics veulent faire de la participation des habitants aux décisions prises en matière de production de logements, de gestion de l'habitat et des services urbains et de mobilisation des financements, la pierre angulaire du processus de reconstruction. Parmi les diverses initiatives privilégiant une logique sociale autonomisée et communautarisée des problèmes urbains, on peut citer à titre d'exemples : les trusts de développement communautaires qui, en intégrant, coordonnant et consolidant les intérêts communautaires, constituent non seulement un outil juridique assurant le contrôle du processus de développement par les communautés de base mais également une catégorie juridique "interculturelle" assurant le lien organique entre les civics et les communautés de base ; la création d'associations d'habitat chargées de financer et de gérer des programmes de construction en mettant l'accent sur l'implication communautaire dans la production de l'habitat ; la volonté d'assurer une gestion communautarisée des terres en restreignant le caractère individuel de la propriété par l'instauration de clauses d'inaliénation et par un contrôle des transferts fonciers qui ne peuvent s'opérer sans le consentement de la communauté ; les politiques d'attribution des terrains à bâtir assurant la protection et la cohésion du groupe par une logique intégrative, reproductive et pacifiée de la représentation communautaire, par le biais d'un filtrage des acquéreurs des parcelles et par la définition de critères d'allocation des terrains à bâtir.

Ces deux axes ont permis de faire apparaître que les civics sont parvenus à mettre en valeur une notion transversale des multiples identités qui parcourent la réalité urbaine : la participation populaire qui est une valeur prenant toute sa signification dans un processus de développement communautaire contrôlé par les civics. En fait, les civics semblent avoir fait de cette notion de participation populaire la base d'un processus de développement performatif dans la mesure où la participation populaire est à la fois un critère, un objectif et une méthode du développement social et politique à l'échelon local et urbain. C'est la raison pour laquelle elle fonde l'aptitude des civics à penser le développement urbain en position de force, c'est-à-dire avec l'appui des communautés qui font partie intégrante des mécanismes développés par les civics pour mener leur logique de développement. En ce sens, la participation populaire est devenue un nouveau référent de légitimité pour le mouvement des civics.

Cette logique processuelle négociée et intégrée dans un cadre communautaire se révèle emblématique des enjeux et des potentialités que la pacification réserve au processus démocratique. Car finalement, il convient de reconnaître que les civics élaborent, à travers leur vision négociée et intégrée, un mode de constitution de la sphère politique pouvant se comprendre comme un véritable mécanisme de défense de la société urbaine sud-africaine

contre un Etat pensé de façon unitaire. Les civics semblent construire leurs actions en fonction d'une intuition qui leur tient lieu de règle, à savoir que le pouvoir central est par essence coercitif, l'activité unificatrice de la fonction politique étatique s'exerçant non pas à partir des structures de la société civile mais à partir d'un principe d'une autorité extérieure et créatrice de sa propre légalité. La notion de participation populaire prévient ainsi contre toute action hégémonique étatique et permet aux civics de satisfaire à une exigence fondant leur identité : l'indépendance de la société civile. Par ailleurs, les civics restent tributaires de la dimension temporelle qui s'avère tout à fait fondamentale pour leur avenir politique et social. En effet, au regard d'une situation politique et sociale qui peut varier d'autant plus rapidement que la violence reste prégnante, la question essentielle des nouvelles institutions locales en gestation avec sans doute l'achèvement d'une période "d'anémie" des pouvoirs locaux urbains faiblement impliqués dans la gestion des services et les nouvelles alliances et autres reconversions récentes ambiguës durant la phase transitoire du partage gouvernemental, l'enracinement des civics dans le champ urbain demeure précaire. La question de l'articulation politique et juridique entre l'action des civics et celle de l'Etat est à cet égard fondamentale pour l'avenir de la pacification dans ce pays.

\*\*\*\*\*

Ainsi, au regard des conclusions de ce premier travail et sur un plan plus général, il apparaît que la compréhension du défi paradigmatique de la transition démocratique en Afrique du Sud doit s'opérer à travers la capacité de l'Etat et de la société civile à harmoniser et à articuler leurs pratiques politiques différenciées. En effet, si les multiples organisations sociales composant la société sud-africaine se sont révélées inventives et créatives sur le plan de l'action, à travers les divers modes populaires d'action politique qu'elles ont développés dans l'optique de marginaliser l'Etat et de briser les fondements de sa légitimité, elles sont aujourd'hui engagées dans un processus de réorganisation et de redéfinition fondamentale en inscrivant leurs actions dans le cadre de la construction d'un Etat de droit et d'une société pacifiée.

**L'enjeu de la démocratisation réside dans le "rétablissement de liens réciproques d'intégration et de dilution de la société civile et de l'Etat et implique de penser ces deux notions non plus comme séparées mais comme à la fois distinctes et fusionnées."**<sup>1</sup> Car si la société sud-africaine est avant tout plurale - cette pluralité affectant l'ensemble des modes d'organisation sociale et dévoilant la vitalité des codes sociaux qui irriguent la société - , le défi démocratique réside sans aucun doute dans la prise en compte par l'Etat de ces modes différenciés de représentation et de structuration sociale. Autrement dit, il s'agit de réintégrer la culture politique de la société civile (avec ses divers modes populaires d'action politique) dans le processus de reconstruction étatique.

Une dimension essentielle de ce processus de démocratisation réside dans la faculté de la société civile à énoncer et à imposer sa problématique légitime du développement politique, ce qui suppose au préalable que les obstacles de la fragmentation et de la segmentation de la société sud-africaine soient surmontés. Etant donné l'hétérogénéité sociétale qui semble prédominer aujourd'hui - celle du corps social qui va de pair avec l'hétérogénéisation du territoire et des représentations symboliques - l'enjeu sud-africain pose la question centrale de la mise en oeuvre d'un projet holistique de développement démocratique reposant sur une représentation de l'englobant qui pourrait contribuer au dépassement des tensions sociales intérieures à la société et qui empêcherait par conséquent qu'un processus de fragmentation toujours latent dans le pays ne puisse l'emporter.

---

<sup>1</sup>D. Darbon, J. Copans, V. Faure, "A la recherche de la société civile sud-africaine", in D. Darbon (dir.), *La République sud-africaine : état des lieux*, Paris/Bordeaux, Karthala/MSHA/IFRA, 1993, p. 59.

**La société sud-africaine est ainsi en quête d'un principe d'accord susceptible de régler les différends liés à sa structure conflictuelle et qui peut être identifié à travers l'invention d'une culture juridique et politique dont la logique plurale contribue à reconstruire la symbiose Etat/société.**

C'est la raison pour laquelle, au regard de ce qui précède, la pluralité d'une logique sociétaire postule que la recherche d'une pacification des rapports sociaux s'avère consubstantielle à l'idée démocratique entendue comme la légitimation du pouvoir dans l'Etat par la société civile. **Dès lors, penser la paix et les modes de pacification comme d'autres ont pensé la guerre constitue le point névralgique du processus de démocratisation de la vie sociale et politique sud-africaine, dans la mesure où le principe de pacification permet de répondre au défi de la cohésion sociale en solutionnant les conflits dans le respect du pluralisme politique et social.**

En effet, en tant que mode alternatif de résolution des conflits, la pacification privilégie davantage la négociation que la contestation, la conciliation et le compromis que l'adoption d'une solution contraignante et recherche au-delà des facteurs de dissensus et à défaut d'un consensus fort, ce que John Rawls a pu appeler un consensus de recoupement ("overlapping consensus"). **Dans le cadre d'une logique sociétaire qui se veut plurale et qui érige le principe de la complémentarité des différences en mécanisme de défense de l'autonomie de la société civile organisée vis-à-vis des structures politiques et gouvernementales, les modes de pacification ne se proposent pas d'éliminer les conflits mais au contraire de les utiliser comme des instances critiques de discussion et de dialogue au travers de procédures leur permettant de s'exprimer et de rester négociables.**

**Dès lors, il ne s'agit pas moins que d'essayer de mettre en évidence un processus de pacification fondé sur la médiation des conflits dans une perspective d'intégration des modes d'organisation sociale dans un ensemble négocié, c'est-à-dire dans des formes de participation aux décisions étatiques.** Ainsi, la problématisation de ce processus revient à éclairer la symbolique constitutive du concept de démocratie tel que se l'approprient les acteurs sociaux composant la société civile. Cet enjeu sud-africain de la pacification ne prend en fait toute sa dimension que si on l'inscrit dans l'espace des champs sociaux semi-autonomes formulés par S. Falk Moore, dans la mesure où les modes de pacification s'appuient sur le rôle déterminant des organisations sociales dont les interactions réciproques et les contraintes vis-à-vis de l'extérieur produisent une nouvelle régulation sociale et politique fondée sur l'acceptation de valeurs communes.

Un tel défi est aujourd'hui décelable dans la stratégie de reconstruction urbaine expérimentée par les organisations civiques, comme cela a déjà été dit plus haut (Cf. par exemple le rôle des trusts de développement communautaires qui autonomisent et responsabilisent les communautés dans la conduite du processus de développement ; Cf. également l'instauration des "Violence Monitoring Centre" au sein de certains townships, dont la mission consiste à enrayer des processus de violence et qui s'inscrivent dans le cadre des "local peace initiatives" et des "local peace agreement" intégrés dans le National Peace Accord signé le 14 septembre 1991).

Il est possible également de concevoir l'émergence d'un processus de médiation politique et social à travers l'établissement d'une multitude de forums de négociation à l'échelon national et local, regroupant des organisations politiques, syndicales et associatives. La mise en place d'une "commission pour la vérité et la réconciliation" chargée de révéler le passé répressif des violations des droits de l'Homme, de rétablir la vérité en identifiant les responsabilités et en contraignant les coupables à avouer leurs crimes, de procéder à des poursuites judiciaires ainsi qu'à des amnisties et d'assurer les conditions de réparation et de réhabilitation des

victimes d'atteintes graves aux droits de l'Homme, participe de cette idéologie de la pacification.

Ce processus de pacification opère également dans le champ du droit des minorités ainsi que dans celui de l'ethnicité, politiquement mobilisée par les zoulous de l'Inkhata qui lui donnent, avec leurs références au territoire, à l'autodétermination, à la souveraineté populaire et à la diversité culturelle, la forme d'un nationalisme ethnique source de division et de violence. En effet, tout en reconnaissant la réalité des sentiments ethniques, la pacification peut se traduire par une volonté de séparer l'ethnicité de la mobilisation et de la manipulation politiques, en refusant de la consacrer sur l'autel de la loi et des institutions et en promouvant : soit des identités sociales alternatives, locales ou transversales de la société civile (femmes, syndicats, sport -le rugby-, religion, musique) ; soit des techniques garantissant l'expression et la protection des minorités politiques, autrement dit, des identités qui parviennent à échapper aux violences symboliques identitaires. Cette promotion d'identités alternatives n'a aucunement pour objet de nier l'existence de l'ethnicité comme telle mais au contraire de confirmer les sentiments identitaires dans un contexte plus large et de les renverser dans une pratique démocratique au sein de la société civile.

Ces quelques exemples qui peuvent s'avérer illustratifs de la voie progressive menant à l'érection d'une société pacifiée, ne sont en aucun cas exhaustifs des champs sociaux concernés par les modes de pacification de la vie sociale et politique.

***Néanmoins, notre recherche se propose de cerner le processus de pacification à travers la question de la refonte foncière de l'espace urbain et rural. Les modes de résolutions des conflits fonciers urbains (accès à la propriété et aux ressources) et la question de la réforme agraire (problèmes des restitutions et de la redistribution foncière) se situent ainsi à l'épicentre de la problématique énoncée.***

La compréhension scientifique de cette problématique pose inmanquablement la question de la démarche méthodologique qui apparaîtrait comme la plus pertinente, la plus féconde, afin de rendre compte de la diversité des combinaisons auxquelles la société sud-africaine nous confronte. Réduire la démarche scientifique à une thématique de la société civile dans son rapport conflictuel à l'Etat n'aboutirait qu'à figer la grille d'analyse dans de simples relations d'exclusion, d'opposition et d'identité, et par conséquent reviendrait à opérer une interprétation par trop conventionnelle en termes d'antagonismes entre l'Etat et la culture politique de la société civile. Au regard de la nature plurielle de la société civile, la réintégration de sa culture politique dans le processus de recomposition étatique ne peut donc s'assimiler à une recherche hégémonique étatique, sous jacente à l'idéologie de l'unité nationale.

Sans pour autant récuser la pertinence de telles distinctions (ie. Etat/société civile ; unité/pluralité), la démarche qui paraît la plus opératoire pour appréhender notre problématique suggère plutôt de mettre l'accent moins sur la dualité des pôles ainsi distingués que sur les multiples entrecroisements qui les relient sans cesse. Dès lors, le concept de "l'entre-deux" théorisé par MM. Michel Van de Kerchove et François Ost apporte un éclairage méthodologique tout à fait pertinent sur l'analyse du processus de démocratisation de la vie sociale en Afrique du Sud. Ce concept se définit comme un "opérateur de mouvement", c'est-à-dire qu'au lieu de passer entre les deux pôles opposés (ie. l'Etat et la société civile), la ligne de partage se fraye un chemin au coeur de chacun des pôles considérés en eux-mêmes, les entraînant dans un mouvement complexe de réciprocité, de médiation et de permutation des positions. Ainsi la pluralité de la société sud-africaine pourrait autant relier que séparer, unir qu'opposer, elle pourrait apparaître comme un terrain d'échange, une épreuve de passage par où transitent des identités en recherche.

Dans ce cadre d'analyse, la réintégration des pratiques sociales dans le processus de reconstruction de l'Etat pourrait répondre au défi de la pacification : si une relation s'établit entre l'Etat et la société civile, une identité plurielle peut alors émerger, un "entre-deux" où l'un passe par l'autre pour être lui-même et réciproquement. **Dès lors, il ne s'agit pas tant**

**d'analyser l'invention démocratique que sont les modes de pacification, seulement sous l'angle du transfert et du partage du pouvoir mais de procéder à une lecture du processus en termes d'hybridation et d'innovations culturelles, au regard de la part d'indétermination et de créativité qu'il comporte.**

Les sud-africains ne peuvent reconstruire leur société sans repenser le droit et sans élaborer une politique juridique qui puisse accompagner la transformation de la société et en être le reflet perpétuel. Au regard de la nature plurielle de la société sud-africaine forgée dans la lutte contre l'Etat blanc, le droit ne se confond pas avec l'Etat mais il trouve principalement sa source dans les organisations sociales. **Dès lors, au sein même de la société, il se trouve des acteurs qui participent de la vie juridique en créant des solutions adaptées à chacun des problèmes soulevés, sur la base non de règles générales et impersonnelles mais de régulations émergeant au sein des groupes qui ont vu naître le conflit.**

**Si la diversité et la complexité de la vie sociale sud-africaine encouragent le développement de modes décentralisés de règlements des litiges permettant aux citoyens de se réappropriier les modes de gestion des conflits,** le défi que représente la démarche sud-africaine consiste à rompre avec la conception occidentale de la démocratie où l'égalité des citoyens est assurée par l'uniformité des conditions et où l'Etat, par voie de conséquence, absorberait progressivement ou délégitimerait les modes de régulation juridiques et politiques qui se situeraient hors de la norme étatique. **Dès lors, la pacification pourrait s'entendre comme le processus par lequel l'Etat intègre la diversité juridique et les modes de régulation non étatiques, sans recourir à une logique coercitive lui assurant la monopolisation du droit. Bien sûr, la loi étatique se doit de consacrer des "armistices sociaux" (Hauriou) mais en veillant à ce que lui survive des modes de régulation endogènes issus des pratiques sociales elles-mêmes, seule garantie de préservation de l'autonomie sociétale et de protection des individus et des citoyens.**

**Ainsi, sur le plan des dynamiques juridiques - objet central de cette recherche - qui concourent à la définition de la pacification, le questionnement pourra être centré sur la combinaison de deux processus de régulation spécifiques : le Droit et la médiation. En effet, la médiation et le droit proposent deux modes de régulation, chacun étant autonome mais dont la combinaison demeure possible au regard de la multiplicité des acteurs sociaux en présence et de l'interaction des objectifs poursuivis par chacun d'entre eux.**

Le droit (ie. la loi - la common law -, la coutume - customary law - et l'habitus) énonce de façon générale et impersonnelle la manière de penser la reproduction de la société et dont le non respect ouvre à la sanction. En ce sens le droit permet à la société de concevoir son propre modèle de développement en encadrant les initiatives sociales prises en son sein dans les limites autorisées par le projet de société.

La médiation en revanche, valorise davantage la solution consensuelle maximale et cherche avant tout à rétablir la paix avant d'assurer le respect de la norme. Elle permet ainsi de mieux tenir compte de la diversité des attentes au sein des groupes sociaux et des personnes qui sont dans des situations de pouvoir et de non pouvoir. Les solutions dégagées par une telle approche constituent l'expression de normes sociales bien que celles-ci soient instituées en dehors de la normalité juridique.

Si l'on part donc du postulat que l'individu coopère avec ses semblables essentiellement par intérêt, lorsque cet intérêt n'est pas assuré par le respect de normes explicites (soit parce qu'elles sont absentes, soit parce que leur observance ne suffit plus à le satisfaire), les individus accordent moins d'importance à ces normes qu'aux comportements concrets de ceux de leurs semblables avec lesquels ils sont impliqués dans des réseaux de relations de réciprocité. **Dans ce cadre d'analyse, le conflit se présente comme un processus**

**adaptatif positif. La finalité de ce mode de régulation est d'établir une pacification des rapports sociaux en tentant de produire des explications des conditions d'apparition du conflit, explications susceptibles d'ouvrir à sa "remise à plat", donc à la découverte par les parties d'une consensus sur une solution partageable par tous. Lorsque ce même mode de régulation s'inscrit dans les projets de société définis par le pouvoir étatique, les conflits sont mis en forme par le droit qui assure ainsi la gestion sur le long terme d'une solution juridique assurant la reproduction des articulations de la vie sociale. La pacification pourrait donc être identifiée par la combinaison de deux modes de régulation qui paraissent complémentaires dans le contexte sud-africain d'altération, sur le plan symbolique, des fondations de l'ordre social. La pacification, telle qu'elle est entendue ici, pourrait s'apparenter à un processus par lequel s'opère simultanément une judiciarisation des conflits socio-politiques et un façonnement du politique par l'acte de résolution des conflits.**

Dès lors, la combinaison de ces modes sociaux de régulation implique que l'on étudie conjointement les normes, leur contenu, la façon suivant laquelle les parties au litige les conçoivent et les négocient au cours du conflit - les règles ne constituant pas seulement un cadre mais également un enjeu -, ainsi que les raisons pour lesquelles les normes sont appliquées, négligées ou violées, la séquence du conflit étant alors un bon terrain d'observation. L'étude de la norme n'a pas d'autre objectif que d'identifier la nature du droit et la contribution des institutions juridiques à la résolution des conflits. L'analyse des processus de médiation est fondamentale quant à l'appréhension de l'utilisation du droit dans les stratégies de changement social des groupes sociaux en marge des situations de pouvoir. **Le processus de pacification se situe donc à l'interface entre la norme sociale et la norme juridique.**

L'enjeu de la pacification que soulève le processus démocratique en Afrique du Sud pose la question du rôle de l'Etat dans la mesure où se fait sentir dans le pays la nécessité de redéfinir, à un niveau normatif, les objectifs et les modalités de l'intervention de l'Etat. La question de la légitimité de l'Etat, par conséquent, est également à soulever puisqu'en aucun cas la pacification ne peut se réduire à une institutionnalisation par l'Etat de pratiques sociales se situant en marge de la légalité. **En effet, toute la problématique du processus de la pacification pourrait résider dans la capacité de l'Etat de dépasser la contradiction entre légalité et légitimité des actions sociales, contradiction inhérente à la cohabitation de normes ou de comportements conformes à la loi étatique avec des pratiques sociales en marge de la loi pouvant être tenues pour légitimes une fois qu'elles sont le résultat d'un accord tacite entre plusieurs acteurs.** Il s'agit en fait de lutter contre une politique juridique ambiguë qui tendrait à cautionner l'existence de solutions juridiques à géométrie variable, à travers des mécanismes de règlements des conflits contournant ou détournant la loi officielle, produits par des acteurs confrontés à la précarisation des conditions de vie, coexistant avec des solutions reposant sur les institutions étatiques. **Un tel dualisme serait susceptible de permettre la légitimation d'un ordre social fondé sur l'exclusion, s'il justifiait la pauvreté et les inégalités par la promotion de pratiques juridiques en marge de l'Etat, qui ne réduiraient aucunement l'exclusion sociale mais qui donneraient à l'Etat la faculté d'encadrer celle-ci pour faire en sorte que cette exclusion ne soit pas un facteur d'érosion de sa légitimité.**

La question de la citoyenneté devient dès lors consubstantielle à l'idéologie de la pacification dans la mesure où la constitution d'identités populaires, dans la mouvance des conflits urbains, fait que la question de l'élaboration d'un nouvel ordre juridique démocratique soit aujourd'hui posée par rapport au problème de l'égalité de tous devant la loi. **En effet, le pluralisme juridique qui est susceptible de naître de la combinaison et de l'interaction de normes étatiques et de normes issues des pratiques sociales, doit être fondé sur un consensus à la base des structures normatives, tel que le mode d'adhésion aux**

## **normes juridiques ne soit pas perçu comme un déni de citoyenneté pour certains groupes sociaux.**

Le problème de la réforme foncière conditionne véritablement le succès de la démocratisation de la société sud-africaine. Cette réforme, extrêmement sensible, n'a jamais été aussi urgente à mettre en oeuvre qu'aujourd'hui et ceci pour deux raisons principales qui se rejoignent : d'abord, elle constitue un préalable au développement, particulièrement dans les zones rurales très largement touchées par la montée du chômage et la croissance des inégalités qui ne peuvent que s'aggraver au regard d'un fort taux de croissance démographique. Un programme réformant la distribution des terres en faveur des Noirs dépossédés et chassés de leurs terres par les lois de l'Apartheid, permettrait, d'un point de vue strictement économique, d'apporter une solution au chômage rural, de réduire les inégalités et d'améliorer efficacement la production agricole en crise depuis le début des années 1990.

On peut souligner au passage le lien très étroit unissant les aspects fonciers aux aspects agricoles puisqu'il paraît difficile de régler les problèmes de la répartition des terres et des formes de la propriété foncière sans régler les problèmes agricoles. Autrement dit, la volonté de résoudre la contradiction entre une agriculture commerciale blanche, capitaliste, disposant d'un monopole des terres cultivables (60 000 agriculteurs blancs détiennent 87% des terres cultivables) et une pauvreté rurale des Noirs fondée sur une agriculture de subsistance et sur le refus systématisé de l'accès à la terre par la minorité blanche (Cf. lois foncières de 1913 et de 1936 et l'ensemble de la législation organisant les déplacements forcés), implique que le gouvernement traite simultanément et réconcilie des objectifs qui a priori peuvent paraître divergents et qui sont ceux de la productivité économique et de l'équité sociale. Or, en n'ayant pas demandé le portefeuille de l'agriculture dans le gouvernement d'unité nationale, l'ANC a non seulement pris le risque d'affaiblir ses moyens d'action mais son attitude reflète également l'ampleur de la tâche et la difficile conciliation entre efficacité économique et justice sociale dans le cadre d'un enchevêtrement de réclamations contradictoires.

La deuxième raison qui me paraît essentielle puisqu'elle justifie le raisonnement économique, réside dans la dimension sociale de la terre qui reflète toujours les modes d'organisation d'une société et les structures sociales qui en sont issues. Les questions relatives à la propriété foncière relèvent donc d'une construction sociale, c'est la raison pour laquelle elles doivent rester dans l'arène du débat public jusqu'à ce qu'un consensus sur son sujet se soit constitué.

Au regard d'une forte demande populaire de terres qui ne peut être contestée (la moyenne nationale des ménages est de 67,7%, elle est de 78,3% au KwaZulu/Natal, 76% dans le Gauteng, de 74,5% dans le Western Cape), le gouvernement s'est donc engagé dans la voie de la réforme à travers la définition de deux axes prioritaires : la restitution des terres aux personnes dépossédées par la législation de l'apartheid et la redistribution foncière qui vise à dédommager les populations qui se sont vues interdire l'accession à la propriété, que ce soit par l'érection d'obstacles à l'accumulation du capital nécessaire à l'achat de biens fonciers ou par la contrainte légale.

Le problème de la restitution des terres dont la propriété est aujourd'hui celle de l'Etat et des fermiers blancs, est traité dans le cadre d'une nouvelle législation innovante, prenant à contre pied les projets de réforme antérieurs. C'est ainsi qu'a été votée en 1994 la *Restitution and Land Rights Act* qui autorise environ 1,4 millions de personnes sur les quelque 3,5 millions de victimes d'éviction depuis 1913 selon le Surplus People's Project, à réclamer réparation. Deux organismes sont chargés de faciliter la restitution des terres : la *Commission on Restitution of Land Rights* est chargée d'examiner chaque revendication, de conseiller et de négocier dans le cas de revendications délicates et d'accélérer la procédure judiciaire. En définissant ainsi les critères et les procédures en matière de revendications et en aidant les personnes dépossédées à agir en justice, cette commission privilégie donc une voie négociée à une approche judiciaire. La *Land Claims Court*, qui est un tribunal local doté d'une commission judiciaire et dont les décisions peuvent faire l'objet d'un appel auprès de la Cour

Constitutionnelle, tranche les litiges. Les personnes qui souhaitent obtenir réparation doivent pouvoir faire valoir un droit afin de faire une demande de restitution et il apparaît évident que les revendications foncières des communautés regroupées seront privilégiées, ce qui représente une centaine de communautés rurales regroupant environ 700.000 personnes auquel s'ajoutent 700.000 autres personnes déplacées vers les zones urbaines. Il semblerait néanmoins que les réclamations en milieu urbain soient plus importantes, les habitants des villes connaissant mieux leurs droits que les populations des campagnes.

Il convient également de mettre en évidence, par rapport à l'enjeu de la restitution, la question de l'organisation de la force de travail dans les campagnes (tenure reform). Cet aspect est important dans la mesure où il conditionne la revitalisation d'une paysannerie africaine qu'un siècle d'exclusion a quasiment éradiqué. En effet, l'action de l'Etat de l'Apartheid a consisté à étouffer toute tentative de constitution d'une paysannerie africaine qui émergeait au début du siècle, par une politique visant à la fois à généraliser le salariat rural et à interdire de façon systématique toutes les formes de fermage et en particulier le fermage en travail (labour tenancy). Le fermage en travail permettait au fermier de se voir concéder des terres et des droits de pâturage sur le domaine d'un propriétaire blanc, en échange d'une prestation de travail. La majorité des fermiers africains, malgré une résistance affichée avec force, furent ainsi victimes des évictions, le métayage et le fermage étant remplacés par le salariat agricole et les fermiers par des travailleurs agricoles. Les fermiers ainsi évincés de leurs terres et de leurs droits peuvent déposer une demande de réclamation auprès de la commission sur les biens fonciers, conformément à ce qu'a prévu la loi sur la restitution des terres.

Cette question des restitutions apparaît extrêmement conflictuelle dans la mesure où elle est susceptible de cristalliser des différends entre différents acteurs ou groupes sociaux. Ainsi des conflits peuvent opposer conjointement les communautés évincées et l'Etat détenant des terres nationalisées, les communautés, l'Etat et les exploitants blancs ou encore les fermiers, les ouvriers agricoles et les exploitants blancs.

Par ailleurs, la seconde voie de la réforme prévoit une redistribution de 30% des terres arables sur une période de 5 ans, la finalité de la redistribution résidant dans la réémergence d'une paysannerie de petits producteurs marchands et de communautés agricoles. Dans le cadre de cet objectif, les experts du Land and Agriculture Policy Centre (LAPC) ont amorcé ce nouveau projet social à travers la mise en oeuvre d'un certain nombre d'expériences pilotes dans l'ensemble des provinces du pays. Cependant, cet objectif qui concerne les terres non rentables des fermiers blancs et celles de l'Etat ne paraît pas réalisable au regard d'un certain nombre de contraintes juridiques, techniques et économiques. D'abord, il convient de souligner que le coeur de la controverse sur la redistribution est centré sur le problème de la valeur des terres par rapport au marché, les transferts fonciers se négociant au dessus des prix du marché. Par ailleurs, le budget consacré au projet de la redistribution s'élève à 315 millions de rands environ, ce qui s'avère être très insuffisant, car si l'on compare ce montant à la valeur marchande d'une ferme blanche, qui est de l'ordre de 1 million de rands, les fonds alloués à la redistribution ne peuvent concerner qu'une centaine de fermes blanches sur les 70.000 exploitations existantes. Enfin le principe de la propriété privée est protégé par la Constitution et des modalités d'indemnisation des propriétaires sont également prévues en cas d'expropriation.

Sans doute ces arguments justifient les doutes que l'on peut avoir sur les chances de succès de ce deuxième volet de la réforme foncière. Néanmoins, cette situation pourrait justifier la mise en place de procédures ou de mécanismes parallèles qui seraient issus des pratiques des acteurs concernés par ce problème, comme par exemple l'invasion et l'occupation illégales des terres comme principe pour poser les problèmes avant l'ouverture de négociations pouvant conduire à une solution de compromis. L'inventivité créative de nouveaux canaux d'expression débouchant sur une nouvelle conception de l'élaboration de la norme accorde davantage de chances au projet réformiste que ne pourrait le faire une action étatique trop timide dans les moyens qu'elle s'octroie pour satisfaire à l'ambition des objectifs de la réforme foncière.

On peut également évoquer le problème de la conformité des situations juridiques locales, en milieu urbain comme dans les campagnes, avec l'organisation constitutionnelle du pays. La question des conditions de fonctionnement des autorités tribales et de la chefferie traditionnelle dans les anciennes zones réservées aux Noirs (ie. les bantoustans) apparaît d'autant plus essentielle qu'elle renvoie à l'important débat sur les formes de la propriété foncière. Or la forme et l'impact des stratégies agricoles des petites exploitations sont profondément influencés par les dispositions foncières locales et les relations de classes rurales. Les formes coutumières de la tenure foncière sont habituellement qualifiées de "communautaires". La tenure communautaire constitue en effet la forme juridique privilégiée dans les territoires régis par les chefferies. Une telle forme de tenure foncière implique que la possession individuelle de la terre dérive de la volonté collective d'une communauté politique ou sociale. Dans le système de la chefferie, le chef de chaque famille doit solliciter l'autorisation des autorités tribales avant de pouvoir disposer d'un terrain sur lequel il envisage de construire ou de cultiver. Les chefs tribaux et la hiérarchie du gouvernement tribal disposent du pouvoir, que leur confère leur statut politique, d'attribuer les terres destinées à l'habitation et aux cultures, aux familles. Si l'on doit définir la nature du droit de propriété qui est organisé dans ce type de société, il semble correct de dire qu'en tant que leader de la tribu, le chef a le pouvoir de contrôler l'allocation et l'utilisation de la terre alors que les individus bénéficient d'un droit d'occupation. Il s'avère que la chefferie traditionnelle au KwaZulu/Natal réclame au gouvernement et aux exploitants blancs toujours plus de terres soumises à la tenure communautaire. A cet égard, la création d'un conseil national des leaders traditionnels pose une troisième pierre à l'édifice institutionnel des autorités responsables des populations soumises aux coutumes (indigenous law) et aux traditions, après l'instauration au niveau provincial d'une assemblée des chefs traditionnels et au niveau local des autorités traditionnelles jouant le rôle de gouvernement local dans les zones rurales. Ces autorités traditionnelles disposent d'un réel pouvoir dans la gestion du foncier et sont ainsi susceptibles de régler pacifiquement d'éventuels conflits qui pourraient survenir entre les communautés entre elles ou entre les communautés, l'Etat et les agriculteurs blancs. Par ailleurs, on peut mentionner le rôle spécifique des autorités tribales de la région du KwaZulu/Natal où un tiers de la surface totale a été transférée à l'Ingonyama Trust du roi Zwelithini et où la plupart de ces terres ont déjà été distribuées et allouées à diverses tribus et communautés du KwaZulu. Une question que l'on pourrait se poser serait de savoir comment la genèse de la norme intègre-t-elle la contradiction entre le principe démocratique et le principe monarchique au niveau local ? Il reste que si les activités foncières des autorités tribales du KwaZulu/Natal doivent être redéfinies par rapport au système légal général qui émerge des dispositions constitutionnelles, l'administration de la terre par ces autorités doit être restructurée pour être conforme à la Constitution.

Outre la tenure communautaire et tribale, il existe d'autres formes de tenures foncières qui régissent des zones rurales et urbaines : le fermage, la propriété perpétuelle et libre (freehold) et la tenure à bail (leasehold). L'occupation d'une parcelle de terrain peut résulter de la combinaison de plusieurs de ces catégories. Cette situation se rencontre particulièrement dans les zones urbaines où, au lieu de deux ou trois systèmes fonciers isolés, occupant chacun leur espace propre, s'appliquant à un groupe d'individus particulier et possédant leurs propres institutions et instruments, on y trouve de nombreux systèmes fonciers se côtoyant les uns les autres. Ainsi, les individus peuvent passer d'un système à un autre selon leur relation à la terre à un moment donné et suivant les transactions qu'ils poursuivent : une personne peut ainsi posséder un terrain régi par les règlements officiels (common law) dans une partie de la ville et avoir des droits et des obligations sous le droit d'usage dans une autre partie de la ville. Par ailleurs, il peut être difficile de déterminer le régime dans lequel se trouve une parcelle dans la mesure où celle-ci peut très bien relever de deux systèmes et présenter des droits et obligations différents. C'est généralement le cas des terrains occupés par des squatters dans

des quartiers spontanés : les rapports de propriété à l'intérieur de ces zones peuvent ainsi relever d'un système régulant les rapports qu'entretiennent entre eux les squatters alors que les relations entre les squatters et le propriétaire officiel et légal, qu'il soit public ou privé, peuvent relever d'un autre système. Par ailleurs, il peut exister des conflits entre un régime foncier d'usage traditionnel et une réglementation officielle de l'utilisation des terrains : l'autorisation d'un chef traditionnel de construire une maison sur un terrain se trouvant dans sa zone de juridiction peut très bien s'opposer au régime officiel de l'utilisation des terrains, applicables au même terrain, si bien que la maison peut être jugée légale ou illégale selon l'un ou l'autre régime foncier et le type de réglementation régissant son usage. La question est aujourd'hui de savoir quels seront les nouveaux critères qui définiront l'applicabilité des régimes fonciers en présence et en fonction de quelles valeurs ces critères seront-ils déterminés.

Dans le contexte actuel de transition propice à un désir de changement du système foncier, il semble que des problèmes de compatibilité entre la customary law et la common law soient susceptibles d'émerger. En effet, le régime de l'Apartheid s'était appliqué à enfermer les communautés blanche et noire dans des systèmes juridiques qui leur étaient propres et qui ne pouvaient se concurrencer entre eux. Ainsi seules les terres exclusivement réservées aux Africains étaient-elles régies par la coutume, les autres étant soumises à la common law. Or depuis que les barrières raciales relatives à l'acquisition foncière sont abolies, deux systèmes juridiques sont désormais susceptibles de se concurrencer. La question de savoir comment peut et doit s'opérer la conciliation entre un régime foncier davantage fondé sur la préservation de la communauté et un régime faisant plutôt de la terre un bien et un facteur de production, s'avère fondamentale au regard de l'enjeu de la pacification. L'intégration de la common law officielle et de la customary law au sein d'un système juridique unifié reste certainement un défi majeur du pluralisme sud-africain. Contrairement à l'unification qui vise à uniformiser les normes applicables à chaque citoyen, le processus d'intégration pourrait répondre en partie au défi du pluralisme juridique et politique, en effectuant la liaison entre les différents systèmes juridiques existants et un système légal global reposant sur un processus d'acculturation. Ce processus d'intégration tel que nous l'entendons ici, se nourrit ainsi des altérations ou des transformations que chacun des systèmes juridiques en présence - la common law et la customary law - enregistrent en leur sein du fait de l'évolution des rapports sociaux. Une telle solution pourrait résider dans la mise au point d'un régime foncier réglementaire (c'est-à-dire régi par la common law) solidement fondé sur des principes relevant non seulement des pratiques coutumières mais également sur des pratiques sociales consensuelles résultant du jeu conflictuel des acteurs sociaux.

La question des terres au niveau urbain aussi bien qu'à l'échelon rural est ainsi emblématique des potentialités que la pacification des rapports sociaux peut développer en matière de création de nouveaux dispositifs de régulation, à la fois capables de répondre aux exigences antagoniques des individus et des groupes, d'arbitrer entre les différentes demandes et de réguler les compétitions entre les pouvoirs concurrents. Sans doute faut-il considérer que l'enjeu de la pacification privilégie le local comme échelle pertinente de gestion politico-administrative et comme échelle de régulation sociale car à travers la création de nouveaux dispositifs juridiques, la pacification pourrait chercher à renforcer les capacités institutionnelles locales en leur adjoignant l'inventivité sociale qui émerge des solutions d'un "droit de la pratique" issu des groupes sociaux en conflit. Le processus de pacification pourrait courir vers un échec s'il aboutit à une atomisation des processus de décision, sans qu'un ordre juridique supérieur maîtrise et intègre les mécanismes de régulation sociale expérimentés par les acteurs concernés par la gestion du foncier.

**En définitive, l'insertion des différents modes populaires d'action politique dans un processus de pacification polarisé sur la médiation des conflits devrait assurer le développement des clivages sociaux et des identités en recherche au sein de la société et par voie de conséquence, contribuer à reconstruire la symbiose Etat/société en faisant émerger les complémentarités et les consensus inhérents au modèle pluraliste de la démocratie.**