

Afrique du Sud

Démocratie et Participation au processus politique



**Etude réalisée par AfriMAP
et**

l'Open Society Foundation for South Africa

Document de discussion

Copyright © 2006 *Open Society Foundation for South Africa*. Tous droits réservés.

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, conservée dans un système de recherche automatique ni transmise sous quelque forme que ce soit, par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation préalable de l'éditeur.

Publié par: *Open Society Foundation for South Africa*

ISBN: 978-1-920051-81-5

Pour de plus amples informations, veuillez contacter:

AfriMAP

Open Society Foundation

5th Floor, Cambridge House

100 Cambridge Grove

London, W6 OLE, United Kingdom

www.afrimap.org

Open Society Foundation for South Africa

Colinton House, The Oval

1 Oakdale Road

Newlands, 7700

South Africa

www.osf.org.za

Conception: Jeanne Criscola/Criscola Design, New York

Maquette et impression: *Compress*, Afrique du Sud

Image de couverture: Bandeau Ndebele du vingtième siècle, perles de verre d'Afrique du Sud, tissu 20 ¼ x 2 ½ inches.

Collection du Musée d'Art d'Orlando, don de Norma Canelas et William D. Roth

Table des matières

	Introduction	1
I:	Participation à la vie politique et citoyenneté active: Introduction conceptuelle	3
II:	Vaincre la ségrégation	7
III:	Elections	11
IV:	Parlement, corps législatifs et autorités administratives locales	15
V:	Accès du public au processus politique	19
VI:	Les partis politiques et leurs dynamiques internes	25
VII:	Les partis et l'élaboration de la politique	29
VIII:	Accès à l'information et qualité de la radiotélédiffusion et de la presse	31
	Conclusions générales	35
	Recommandations	37

Remerciements

Parmi les personnes qui ont contribué à la rédaction de ce document de discussion, l'auteur, Tom Lodge a joué un rôle clé. Il a basé son travail sur sa propre expertise et les résultats du rapport principal intitulé: *Afrique du Sud: Démocratie et Participation Politique*.

Bronwen Mandy, directrice d'AfriMAP, a dirigé l'équipe de révision de cette publication et Zohra Dawood, directrice de l'Open Society Foundation for South Africa a donné des indications et des conseils précieux sur le plan intellectuel tout au long du processus.

Introduction

A présent qu'elle se trouve dans sa deuxième décennie, la démocratie sud-africaine, pour ce qui est de ses procédures de base les plus essentielles, semble être saine. La discrimination a disparu en grande partie sur le plan juridique, les élections sont devenues plus équitables et la participation électorale reste relativement élevée, en dépit d'inégalités sociales persistantes.

Mais la démocratie est-elle devenue plus forte? Dans quelle mesure les Sud-Africains sont-ils actifs et s'affirment-ils dans l'exercice de leurs droits de citoyens? Après un débat sur l'impact des principales réformes et sur la qualité de la participation électorale, le présent document examine les perspectives qui existent en matière d'implication du public dans la vie politique entre les élections. Le résultat est mitigé. Le gouvernement semble être devenu moins enclin à utiliser les procédures consultatives pour l'élaboration de sa politique, mais les partis politiques restent accessibles et, dans une certaine mesure, démocratiques sur le plan interne. Une société civile dynamique nourrit des mouvements sociaux énergiques capables d'influer sur les décisions politiques. Des journaux indépendants à fort tirage contribuent à compenser un radiotélédiffuseur public excessivement déférent.

Enfin, l'analyse faite dans ce document propose en conclusion un ensemble de suggestions qui ciblent les domaines essentiels dans lesquels de modestes ressources et des mesures pratiques pourraient améliorer de façon significative les perspectives en matière de participation politique.

I: Participation à la vie politique et citoyenneté active: Introduction conceptuelle

Un système politique démocratique a un certain nombre de composantes indispensables, comme l'application cohérente de la loi, le respect des libertés fondamentales et des élections régulières équitables et compétitives. Même en ce qui concerne ces conditions limitées, de nombreuses nouvelles démocraties sont déficientes. La démocratie participative est un concept plus ambitieux. La participation politique elle-même peut être une caractéristique que l'on retrouve aussi bien dans la vie politique des démocraties que dans certains types de systèmes politiques autoritaires. Ainsi, des régimes totalitaires peuvent avoir besoin de niveaux élevés de mobilisation populaire et dans ce type de contextes, l'autorité peut, dans une certaine mesure, reposer sur le consentement. Les dirigeants autoritaires légitiment parfois leurs actions en contournant les institutions, en sollicitant l'approbation du public par le biais de plébiscites et de référendums.

Le présent document s'intéresse aux types de participation politique qui enrichissent la démocratie et l'élargissent. Le langage de la participation politique est désormais systématiquement employé dans les conventions et accords internationaux, y compris les déclarations signées par les gouvernements africains. Les engagements en place depuis longtemps ont été renforcés en juillet 2002, lorsque le sommet de Durban des dirigeants africains a adopté une Déclaration sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises, engageant leurs administrations à avoir un 'gouvernement juste, honnête, transparent et participatif'. Contrairement au modèle libéral, dans lequel l'accent est mis sur l'absence d'interférence de l'Etat, les théories de la participation démocratique emboîtent le pas aux idéaux républicains de citoyenneté active. Ici, la démocratie ne dépend pas seulement d'une sanction électorale régulière, mais plutôt 'd'une interaction continue entre l'Etat, les groupes intermédiaires et les droits individuels'.¹

S'appuyant sur les bases intellectuelles instaurées par les républicains civiques, les partisans de la démocratie délibérative maintiennent que les politiques démocratiques doivent aboutir à des décisions de qualité supérieure. Ce but est atteint par le biais de procédures politiques grâce auxquelles 'les participants arrivent à une décision non pas en choisissant les propositions qui

bénéficient du soutien numérique le plus important, mais en choisissant celles que le collectif s'accorde à trouver reposer sur les meilleures raisons.² Dans une démocratie délibérative, la participation politique est souvent sociale plutôt qu'individuelle. Les choix politiques des citoyens sont faits à travers des procédures consultatives qui leur permettent d'être entièrement informés des conséquences de leurs décisions, pour eux-mêmes et pour les autres.

Comment ces idéaux sont-ils institutionnalisés? De toute évidence, le vote et d'autres formes d'activité électorale représentent le point de départ de la participation politique. En se plaçant dans une perspective de démocratie délibérative, les dispositions électorales qui favorisent l'inclusion, le choix et le débat civil sont évidemment hautement souhaitables. La citoyenneté active peut être exprimée à travers l'appartenance aux partis politiques. Les partis politiques doivent être structurés de façon à inviter les membres ordinaires à s'affirmer sur le plan politique et les responsables doivent avoir l'obligation de rendre des comptes à ceux qui les élisent. Presque aussi importants que les partis politiques, on peut citer les types d'appartenance à des associations, qui ne sont peut-être pas issus directement de considérations consciemment politiques, mais qui défendent ou expriment des intérêts précis. Occupant une place particulièrement importante pour les partisans de la démocratie délibérative, on retrouve les organisations et les associations qui bâtissent des ponts entre les groupes, permettant aux gens de transcender les conceptions plutôt étroites d'intérêt personnel et de développer des conceptions de bien commun. La citoyenneté active peut être nourrie à travers la délégation d'autorité – en impliquant les parents dans la direction de l'établissement scolaire de leurs enfants, par exemple – ainsi que la création d'organes accessibles qui remplissent des fonctions de consultation ou de conseil. Certains types 'd'action directe' militante – grèves ou désobéissance civile – peuvent également favoriser la sociabilité politique, dans la mesure où les participants ne sont pas recrutés pour ces actions par la contrainte ou l'intimidation.³ La démocratie participative en général, et la démocratie délibérative en particulier, reposent sur l'existence d'une 'sphère publique' importante constituée par ces occasions pour les gens ordinaires de s'affirmer sur le plan politique.

Pour participer à la vie politique et devenir des citoyens à part entière, les gens ont besoin de ressources. Tout d'abord, ils ont besoin de toute évidence d'un certain niveau de bien-être matériel et de sécurité sociale, pour pouvoir investir leur temps et leur énergie dans ce domaine public d'activité sociale. Ils ont besoin d'information, pour être en mesure de participer au système politique en connaissance de cause. Pour encourager ce type de participation, l'autorité administrative et politique doit agir d'une façon qui indique son obligation de rendre des comptes aux citoyens.

Il ne fait aucun doute que la politique participative favorise l'efficacité du gouvernement. Les décideurs politiques du gouvernement auront plus de chances d'avoir de meilleures informations. Dans un système participatif, les probabilités sont plus grandes pour que les citoyens obéissent aux lois consciencieusement et volontairement. La participation à la vie politique peut faire naître une plus grande volonté de soutenir les politiques qui représentent des compromis, car les citoyens prennent leurs décisions politiques dans un contexte social donné et risquent par

¹ Bernard Crick, *Democracy: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, 2002, p.65.

² Iris Marion Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, 2000, p.23.

conséquent d'être influencés par des considérations plus larges que celles qui sont dictées par l'intérêt personnel. Plus modestement, il semble raisonnable de penser que des citoyens mieux informés sont à même de prendre des décisions plus élaborées et en meilleure connaissance de cause, et d'avoir des attentes politiques plus raisonnables. Enfin, la participation politique peut présenter des avantages individuels, suggèrent ses partisans, en augmentant la perception qu'ont les gens de leur propre efficacité et par conséquent, en accroissant leur sens de la responsabilité de leurs propres vies et de leurs relations avec les autres.

Dans le débat qui suit, nous examinerons dans quelle mesure le système politique sud-africain invite à une participation dynamique et encourage la citoyenneté active.

³ Ce paragraphe s'inspire largement de David Held, *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1990, pp.254-264, et d'Anthony Birch, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, Routledge, Londres, 2001, pp.104-118.

II: Vaincre la ségrégation

Dans quelle mesure la République d’Afrique du Sud a-t-elle réduit les schémas historiques de discrimination raciale et d’autres types d’injustice sociale?

L’histoire de l’apartheid en République d’Afrique du Sud – la discrimination raciale systématique, qui non seulement excluait les ‘non blancs’ du pouvoir politique (ce qui était commun à tous les pays africains pendant la majeure partie de la période coloniale), mais qui imposait également une ségrégation stricte dans tous les aspects de la vie publique et privée – engendre pour ce pays des défis particuliers pour bâtir une société démocratique aujourd’hui. Depuis 1994, des avancées considérables ont été réalisées pour relever ces défis.

La discrimination basée sur la race, le genre et le handicap est devenue illégale dans un vaste éventail de domaines. La législation de lutte contre la discrimination, tant dans les sphères publiques que privées, est appliquée par des Tribunaux de l’égalité spécialement créés dans ce but. Un ensemble d’autres lois veillent au maintien de l’égalité de traitement dans le travail, sur le marché immobilier, dans l’éducation et l’aide médicale. La discrimination est proscrite par la Constitution. Les décisions rendues par la Cour constitutionnelle ont contribué à élargir le champ des lois de lutte contre la discrimination, pour englober les immigrants étrangers et les résidents permanents aussi bien que les citoyens.

Conscient du fait qu’il ne suffira pas de combattre l’injustice historique et d’augmenter l’égalité sur le plan économique pour interdire la discrimination, le gouvernement a également pris des mesures d’action positive très énergiques. En 2003, la composition d’ensemble du service public correspondait en gros à la répartition de la population par race. Fait probablement plus significatif comme indication du changement, 56 pour cent des cadres supérieurs étaient noirs et seulement 25 pour cent blancs – alors que les Blancs étaient prédominants dans les postes les plus élevés en 1994. Le rythme de la progression des femmes dans le service public a été plus lent, bien que la percée des femmes aux postes de cadres soit significative par rapport à 1994. En dehors du secteur public, la déségrégation et les mesures pour renforcer l’autonomisation économique des Noirs ont commencé à être mises en œuvre presque immédiatement après l’arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement. Depuis 1998, la Loi sur l’équité en matière d’emploi (*Employment Equity Act*) stipule que les employeurs du secteur privé doivent favoriser, planifier et contrôler la diversification de leur main-d’œuvre. La loi élargie de 2003 pour l’Emancipation économique des Noirs (*Black Economic Empowerment Act*) prévoit le

traitement préférentiel par le gouvernement des sociétés dont la direction et les propriétaires sont intégrés sur le plan racial. La Loi sur les ressources minérales et pétrolières (*Mineral and Petroleum Resources Act*) oblige les sociétés qui souhaitent obtenir de nouveaux droits miniers à pratiquer l'autonomisation des Noirs. Ce genre de politique a contribué à favoriser tout un éventail de chartes sectorielles, dans lesquelles les employeurs, et plus particulièrement les industries, s'engagent à réaliser certains objectifs en matière de diversification des propriétaires. Ces mesures sont relativement récentes: il ne serait pas raisonnable de s'attendre à ce qu'elles aient déjà eu un impact substantiel sur la distribution générale de la richesse économique. En fait, les Noirs propriétaires dans le secteur économique privé, comme l'indiquent les chiffres sur la présence de sociétés appartenant à des Noirs sur la bourse des valeurs, sont toujours des pourcentages à un seul chiffre.

Toutefois, un schéma plus large de la mobilité sociale est perceptible à travers les statistiques du recensement. En 2001, par exemple, il y avait à peu près autant d'Africains que de Blancs dans les catégories professionnelles figurant au recensement, mais les Blancs étaient toujours massivement supérieurs en nombre dans les catégories des revenus les plus élevés. Les inscriptions d'étudiants noirs prédominent dans la plupart des institutions de l'enseignement supérieur, qui sont souvent des institutions essentielles pour faciliter ou interdire la mobilité sociale dans les sociétés où la ségrégation est historiquement appliquée. Les établissements d'enseignement secondaire pour les Blancs où la ségrégation était autrefois appliquée sont dans l'ensemble composés d'étudiants d'origines diverses, même si les écoles des 'townships' restent monolithiques sur le plan racial. De même, il y a eu dans une certaine mesure une déségrégation des banlieues résidentielles autrefois exclusivement habitées par des Blancs à revenus moyens, mais la plupart des Africains vivant dans les villes continuent à vivre dans les 'townships' et des installations de logement rustiques. La déségrégation et l'action positive ont eu une réussite limitée au niveau de la création d'un groupe à revenu moyen davantage diversifié sur le plan racial et ce type de mesures a commencé à permettre aux Sud-Africains noirs de jouer un rôle actif dans la gestion de l'économie, notamment au niveau de la direction des entreprises paraétatiques. La mobilité sociale des Noirs et l'entrée des Noirs dans le monde boursier n'ont cependant pas modifié les schémas historiques d'inégalité sociale. En raison de la hausse du chômage, l'inégalité sociale reste très importante et les segments les plus pauvres de la population sont quasiment exclusivement africains. La proportion de la population vivant dans la pauvreté reste inchangée depuis 1994. Il est certain que la pauvreté affecte les femmes de façon disproportionnée, plus particulièrement dans leur rôle de dispensatrices de soins et en tant que victimes de la violence criminelle. En résumé, de vastes inégalités sociales persistent, mais le privilège social n'est plus un monopole racial.

Malgré ces mesures positives, la race reste une ligne de faille persistante dans la vie politique et la société sud-africaines. La discrimination et l'intolérance dans la sphère privée sont des faits réels pour des millions de Sud-Africains; la discrimination par les institutions publiques, bien qu'elle soit de plus en plus combattue, est toujours une réalité, ce qui est dû en grande partie au fait que de nombreux fonctionnaires sont eux-mêmes le fruit du conditionnement raciste. Le langage racial a été utilisé par l'ensemble des partis politiques d'une façon qui – tout en

représentant peut-être l'inévitable tumulte de la vie politique – laisse à penser dans quelle mesure la race pourrait, dans de mauvaises conditions économiques, par exemple, devenir un dangereux outil de mobilisation. À l'heure actuelle, les sondages d'opinion indiquent que la plupart des gens estiment que les relations raciales se sont améliorées depuis 1994, mais la majeure partie des Sud-Africains n'ont que des contacts sociaux occasionnels avec les gens appartenant à d'autres groupes raciaux. En attendant que la vie sociale interraciale devienne davantage systématique, du moins entre les personnes à revenu moyen, la République d'Afrique du Sud sera toujours assez éloignée de l'élaboration d'un sens commun non racial de la citoyenneté au sein de ses habitants. De plus, l'intégration d'un nombre important de migrants du reste du continent constitue un défi de taille et les niveaux de xénophobie rencontrés en République d'Afrique du Sud sont inquiétants. La République d'Afrique du Sud a hésité à soutenir des initiatives visant à promouvoir la libre circulation au niveau de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC); à long terme, elle a beaucoup à gagner à favoriser la reconnaissance accrue d'une citoyenneté régionale.

Les inégalités sociales existantes ont-elles un lien avec les inégalités en matière de participation? Probablement pas dans le sens le plus fondamental: en ce qui concerne la participation électorale, les groupes historiquement les plus désavantagés – les femmes noires dans l'ensemble, et les pauvres noirs âgés vivant en zone rurale – ont davantage de chances de voter une fois qu'ils ont acquis ce droit grâce à leur inscription sur les listes électorales. Les autorités publiques ont également réalisé des efforts vraiment manifestes pour promouvoir la participation dans l'ensemble de la société, en matière de vote et dans d'autres domaines.

III: Elections

Le vote est la forme la plus fondamentale et la plus simple de la participation à la vie politique. La gestion des élections en République d'Afrique du Sud, qui a commencé par une première élection démocratique qui fut un triomphe en 1994, s'est régulièrement améliorée et est devenue une routine bien établie. Et, même si la participation aux élections nationales a inévitablement baissé en Afrique du Sud depuis 1994, elle reste relativement élevée. En 1994, 19,72 millions de personnes ont voté; en 1999, la participation a été moins élevée, avec 16,22 millions de votants mais, cette fois, les conditions d'inscription sur les registres, fixées en 1998 (notamment l'exclusion des non-ressortissants), ont limité le nombre des personnes habilitées à voter à 18,1 millions. En 2004, le nombre de votants inscrits était de presque 20,7 millions, soit environ les trois-quarts de la population en âge de voter, et 15,86 millions de personnes ont voté. Si l'on compare le taux de participation avec la population en âge de voter, ce chiffre est passé de 86 pour cent en 1994 à 58 pour cent en 2004. Si l'on s'intéresse au taux des électeurs inscrits, la participation aux élections était de 87 pour cent en 1999 et elle est tombée à 77 pour cent en 2004.

Pour ce qui est du taux de participation des électeurs inscrits, le chiffre de 2004 en République d'Afrique du Sud est globalement comparable aux niveaux de l'Europe occidentale et beaucoup plus élevé que de nombreux pays africains. Les chiffres des électeurs non inscrits sont typiques des démocraties relativement récentes et l'augmentation de la taille de l'électorat est le fruit d'une campagne vraiment intensive d'inscription faite par la Commission électorale indépendante (IEC) et le département des Affaires intérieures (qui délivre aux citoyens les pièces d'identité requises) dans les mois précédant l'élection de 2004.

La participation aux élections municipales est beaucoup plus faible. En 1995-96, 49 pour cent des électeurs inscrits ont voté, contre 48 pour cent en 2000 et un peu plus de 50 pour cent en 2006. La faible participation dans les centres de vote locaux est une tendance internationale et, encore une fois, les statistiques sud-africaines sont comparativement normales.

Donc, dans l'ensemble, les taux de participation aux élections constatés en général en République d'Afrique du Sud sont raisonnablement bons. Les faibles taux d'inscription et l'abstention électorale désavantagent-ils des groupes précis de la population? Les propres statistiques de l'IEC n'offrent que des perspectives limitées. Les femmes sont légèrement plus enclines à voter que les hommes, en compensation de leur subordination historique sur le plan social. Le taux de participation des électeurs inscrits tend à être plus élevé dans les provinces

plus rurales. Par exemple, pour les élections de 2004, les taux de participation les plus bas ont été enregistrés dans les provinces de Gauteng, du KwaZulu-Natal et du Cap-Ouest, qui ont d'importantes populations urbaines. A l'inverse, pourtant, une enquête réalisée après l'élection générale de 1999 indiquait que le nombre le plus important de citoyens habilités à voter qui ne s'inscrivaient pas se trouvait parmi la population des résidents ruraux africains les plus pauvres, ce en dépit d'efforts énergiques déployés par l'équipe de l'IEC chargée de l'inscription pour élargir leurs opérations aux communes rurales les plus éloignées. Une part importante de l'électorat indien et métis s'est abstenue de voter en 1999 et, parmi ces communautés, les taux d'inscription étaient probablement plus faibles que parmi les Africains en tant que groupe. Les abstentionnistes indiens, métis et blancs, lorsqu'ils ont fait l'objet de sondages, avaient davantage tendance à citer la désaffection politique comme une raison de ne pas voter. Les jeunes citoyens habilités à voter pour la première fois avaient beaucoup moins tendance à voter que la moyenne. Lors des élections locales, la participation est moins forte en milieu rural que dans les villes et les votants africains en milieu urbain ont particulièrement tendance à ne pas participer aux élections. Dans ce cas précis (les électeurs africains en milieu urbain pour les élections municipales), l'abstention peut traduire un mécontentement par rapport aux résultats dans l'exercice de leurs fonctions des conseillers du parti au pouvoir, l'*African National Congress* (ANC), ainsi qu'un refus de soutenir les rivaux de l'ANC. D'une manière générale, la sociologie de la participation et de l'abstention électorales ne désavantage pas particulièrement les populations pauvres, ni celles auparavant affectées par l'exclusion politique et la discrimination raciale.

Qu'en est-il de la qualité de la participation électorale? Est-elle libre de toute coercition et les électeurs ont-ils des choix significatifs? Dans ces domaines, les améliorations sont assez évidentes depuis 1994. Elles sont nettes en ce qui concerne le déclin de la violence due à la rivalité politique liée aux élections depuis ces dix dernières années et la suppression des zones dites de non-droit, c'est-à-dire des territoires dont un parti peut interdire l'accès aux agents électoraux et aux candidats qui représentent ses rivaux. Ces zones de non-droit étaient tout à fait courantes en 1994. Elles ont été confinées au KwaZulu-Natal en 1999. En 2004, l'ANC a pu élargir ses opérations de campagne aux zones considérées comme bastion traditionnel de l'Inkatha Freedom Party (IFP), l'ancien parti au pouvoir du homeland du KwaZulu et, pour la première fois, des agents de l'ANC ont été présents dans l'ensemble des bureaux de vote de la province, contribuant à favoriser la perception générale selon laquelle les choses étaient équitables. Dans l'ensemble, une caractéristique des élections sud-africaines qui mérite d'être soulignée est que les partis perdants acceptent généralement les résultats issus de processus libres et équitables.

Dans les grandes villes tout au moins, la plupart des électeurs sont exposés à tout un ensemble de messages électoraux émanant des différents partis. Les deux principaux partis basent leurs manifestes sur des études de marché faites de manière professionnelle et leurs campagnes sont axées sur des sujets qui respectent l'ordre des priorités de leur électorat traditionnel (logement et allègement de la pauvreté en ce qui concerne l'ANC, criminalité et corruption pour la Democratic Alliance, la DA). En 2004, les agents électoraux représentant les deux principaux rivaux, l'ANC et la DA, ont été ostensiblement actifs dans les townships africains des environs de Johannesburg, Pretoria et Cape Town, ainsi que dans certains centres de moindre importance. Toutefois, pour

de nombreux électeurs africains des zones rurales, en 2004, l'accès à des informations fiables sur les opposants au parti au pouvoir a pu être plus difficile. Seul l'ANC maintient une présence structurelle systématique dans la plupart des communautés rurales (en dehors du KwaZulu-Natal, où c'est l'IFP qui est présent) en dehors des élections. Les électeurs ruraux sont moins enclins à lire les journaux et dépendent plus exclusivement que les citoyens de la radio et de la télévision pour les nouvelles et les commentaires politiques. Dans ce contexte, il est inquiétant de constater que les plaintes sur la partialité des radiotélédiffuseurs publics sont devenues plus fréquentes ces dernières années.

Dans quelle mesure les choix des électeurs sont-ils raisonnables? Les analystes du comportement des électeurs sud-africains continuent à ne pas être d'accord sur l'ampleur de l'influence des solidarités sociales et des loyautés politiques issues du combat pour la libération sur les électeurs de nos jours. Il est vrai que les deux principaux partis n'ont rencontré qu'un succès mitigé au niveau de l'implantation de bases de soutien électoral plus diversifiées sur le plan social, malgré leurs efforts pour recruter des représentants politiques et des adhérents multiraciaux. Pourtant, dans l'ensemble, les campagnes électorales sud-africaines sont axées sur des questions politiques et sur les réalisations (ou les échecs) du parti au pouvoir; d'une manière générale, dans leur recherche de soutien, les politiciens n'essaient pas de mobiliser leurs partisans autour d'identités communales ou de ressentiments historiques. Les dirigeants des partis ne pratiquent pas le culte de la personnalité messianique.

C'est au sein des communautés rurales pauvres que le soutien pour le parti au pouvoir est le plus fort. Bien que les personnes vivant à la campagne aient tout autant de chances d'être pauvres qu'il y a une dizaine d'années, leur soutien au gouvernement est peut-être une conséquence de la haute visibilité des efforts du gouvernement pour améliorer leurs vies. La palette des prestations sociales – retraites, allocations pour handicapés et pensions alimentaires pour les enfants – s'est considérablement élargie et la valeur de ces paiements a augmenté plus vite que l'inflation. Les populations rurales ont plus de chances d'avoir l'eau courante, de vivre dans des maisons qui ont l'électricité et d'envoyer leurs enfants à l'école. Dans l'ensemble, les dépenses du gouvernement en matière d'infrastructures et de nouvelles structures sociales sont favorables au milieu rural, en partie pour des raisons d'impératifs développementaux, mais il se peut également que ce soit en raison de l'importance politique pour le parti au pouvoir des votes ruraux. Ils ne sont peut-être pas mieux lotis sur le plan matériel, car ils risquent davantage d'être au chômage et d'être séropositifs aujourd'hui, mais il est facile de comprendre pourquoi ils ont une opinion positive du gouvernement. Aussi, le soutien quasiment universel au parti au pouvoir dans de nombreux districts reflète peut-être une satisfaction tout à fait raisonnable devant les résultats atteints par le gouvernement. De même, le soutien des Blancs à la DA n'est peut-être pas nécessairement le reflet d'une réticence à s'identifier au leadership politique noir, mais plutôt une conséquence de l'hostilité aux politiques qui semblent s'opposer aux intérêts de la plupart des Sud-Africains blancs à revenu moyen, notamment des taux extrêmement élevés d'imposition sur le revenu et une discrimination positive mise en œuvre sur le plan légal.

Il est très probable que le choix des électeurs est motivé par tout un ensemble de considérations, dont des calculs d'intérêt personnel, des souvenirs liés à l'histoire et des considérations d'ordre

plus idéalistes. Il est également probable que, du moins dans l'environnement urbain (et de plus en plus de Sud-Africains vivent dans des villes), les électeurs sont confrontés à des choix sur lesquels ils peuvent prendre des décisions en connaissance de cause.

IV: Parlement, corps législatifs et autorités administratives locales

Le système électoral sud-africain basé sur la représentation proportionnelle facilite généralement une représentation diversifiée sur le plan social au sein du Parlement et des autres organes élus. De toute évidence, l'élargissement du droit de vote en 1994 garantit désormais que tous les groupes raciaux et ethniques ont le droit de se présenter aux élections et d'être représentés au Parlement. Le Parlement lui-même ne publie pas de statistiques par race, une omission surprenante vue l'insistance du gouvernement à ce que les autres personnes morales rendent compte de leur composition raciale. En 1999, les Africains composaient pratiquement 60 pour cent des membres de l'Assemblée nationale et les Blancs 25 pour cent; ainsi, et c'est probablement le cas aujourd'hui, les minorités raciales ne sont pas présentes de façon proportionnelle au sein du Parlement, bien que seules les députations des tout petits partis aient une composition uniraciale. La procédure d'élaboration des listes, au cours de laquelle des décisions essentielles sont prises au niveau provincial de l'organisation des partis, contribue au maintien de l'équilibre ethnique pour la constitution des réunions de parlementaires des partis. Ceci s'explique par le fait que les frontières des provinces correspondent aux régions habitées par les principaux groupes ethniques au sein de la population africaine. Ainsi, les provinces, et par conséquent les principaux groupes ethniques, sont équitablement présents au Parlement.

La proportion de femmes au sein du corps législatif national est passée de 27 pour cent après les élections de 1994 à presque 33 pour cent à l'heure actuelle; avant 1994, il y avait peu de femmes élues. L'amélioration remarquable est essentiellement la conséquence de l'adoption par l'ANC d'un quota d'un tiers, une pratique suivie par certains partis plus petits. La présence de femmes au sein du gouvernement municipal a également augmenté, une fois encore en raison des politiques internes de l'ANC qui, en 2006, ont instauré un quota de 50 pour cent. Les femmes sont également en vue dans des postes élevés au sein du gouvernement. Sur les 28 ministres du Cabinet nommés par le président Thabo Mbeki en 2004, 11 étaient des femmes, dont plusieurs à des postes vraiment stratégiques. De l'avis général, l'accroissement du nombre de femmes au sein du Parlement et du gouvernement a été important, car il a permis de garantir que l'égalité de genre faisait l'objet d'une attention spéciale aux plus hauts niveaux de la vie politique.

La représentation proportionnelle nationale avec les listes closes donne beaucoup de

pouvoir aux dirigeants des partis, car, dans la pratique, ils choisissent qui siège au Parlement. Les électeurs choisissent entre les partis qui représentent des listes de candidats, plutôt que des personnalités individuelles, sauf en ce qui concerne les élections des autorités administratives locales dans les circonscriptions de base. Mais même ici, pour la majeure partie, les votes sont dictés par des considérations de parti ou de programme, plutôt que de loyautés personnelles. Par exemple, l'ANC s'est présenté à l'élection des autorités administratives locales de 2006 avec une liste de candidats sur laquelle il avait remplacé presque deux-tiers des représentants en poste, et pourtant il a augmenté le nombre de voix obtenues. Au sein des groupes de parlementaires de l'Assemblée nationale, le renouvellement à chaque élection a été de 40 à 50 pour cent – ce qui constitue un taux plutôt élevé qui porte atteinte à l'efficacité parlementaire, mais qui diminue le risque que les personnes en poste deviennent une caste exclusive sur le plan social. Il n'y a pas de conclusions d'études donnant des indications sur le contexte social des parlementaires mais, bien que les membres du Parlement (MP) soient généralement des personnes qui sont bien instruits, il est probable qu'une grande partie d'entre eux viennent de milieux défavorisés. D'une manière générale, les dirigeants des partis sud-africains, faisant preuve de sagesse, ont renforcé la diversité sociale de la représentation de leur parti. Ce phénomène prend toute son ampleur en ce qui concerne la représentation des femmes. Le Parlement est également diversifié d'une autre manière. Le système électoral prévoit un seuil extrêmement bas de soutien de la part des électeurs pour la représentation des partis au sein de l'Assemblée nationale. En 1999, l'Organisation du peuple d'Azanie (AZAPO) a pu être représentée avec un résultat de 0,17 pour cent aux élections. En 2004, AZAPO est également apparu comme le parti ayant le plus faible pourcentage de votes, 0,27 pour cent, au sein du Parlement. Le spectre idéologique de la représentation politique au sein du Parlement va de la gauche socialiste radicale au mouvement conservateur traditionnaliste et au libéralisme partisan du libre-échange. On y trouve des partis qui font appel aux formes laïques modernistes de l'identité sociale, ainsi que des partis qui mettent l'accent sur des notions de communauté plus particularistes et patrimoniales. Il n'y a pas de groupements politiques importants en Afrique du Sud qui ne se présentent pas et qui n'obtiennent pas de représentation dans les assemblées représentatives nationales, régionales ou locales.

Cependant, cette diversité a tendance à rendre l'opposition très fragmentée, divisée au sein du Parlement en plusieurs petits et tout petits partis souvent peu enclins à coopérer les uns avec les autres. La fragmentation a été accentuée par l'adoption en 2003 de la législation sur le 'transfugisme', qui permet aux parlementaires, aux législateurs et aux conseillers de changer d'allégeance à un parti en faveur de nouveaux partis pendant des 'périodes fenêtres' de deux semaines chaque année. A contre-courant de la logique d'un système électoral dans lequel les électeurs choisissent des partis, pas des personnalités individuelles, et également avec une tendance à œuvrer en faveur du gouvernement (en pratique, il est plus difficile pour les MP du parti au pouvoir de faire défection), la législation affaiblit l'obligation déjà atténuée de rendre des comptes des représentants élus.

Le système électoral existant encourage-t-il la participation à la vie politique? Comme nous l'avons remarqué ci-dessus, les taux de participation aux élections sont plutôt élevés et cela peut être en partie la conséquence d'un système de représentation proportionnelle dans lequel aucun

vote n'est perdu, car toutes les voix sont prises en compte en faveur du dernier pointage des sièges du corps législatif. Cependant, l'utilisation d'un système de représentation proportionnelle (RP) basé sur une liste nationale fermée de candidats est largement critiquée en République d'Afrique du Sud, car cela ne fournit aucun mécanisme d'obligation redditionnelle personnelle entre les représentants et les électeurs, et cela octroie des pouvoirs extrêmement vastes aux dirigeants des partis dans la mesure où ils peuvent exercer un contrôle sur la sélection des candidats. Dans la pratique, les procédures de sélection employées par la plupart des partis sud-africains dotent les dirigeants d'une influence considérable sur la constitution finale des listes. Pour le parti au pouvoir, cette capacité de leadership rend encore plus facile la domination du pouvoir exécutif sur les réunions de parlementaires. En outre, la combinaison de listes fermées des RP et du transfugisme signifie que les électeurs n'ont pas leur mot à dire sur les personnes qui sont inscrites sur ces listes et qu'ils n'ont aucune garantie que les personnes figurant sur la liste du parti pour qui ils ont voté seront toujours sur la liste après les élections. Les partisans de la réforme électorale en République d'Afrique du Sud, notamment un 'groupe de travail sur les élections' récemment désigné par le gouvernement et dirigé par Frederik van Zyl Slabbert, sont favorables à l'introduction d'un système à composition mixte, dans lequel une part des représentants seraient élus dans les circonscriptions géographiques, le reste servant à représenter les partis qui n'ont pas pu remporter de sièges dans les circonscriptions. Ce type de système pourrait associer la représentation proportionnelle à un élément d'obligation redditionnelle personnelle, et les parlementaires élus dans les circonscriptions pourraient être amenés à montrer moins de déférence envers le pouvoir exécutif. S'il veut vraiment approfondir la démocratie, le gouvernement doit envisager le réexamen du rapport du groupe de travail comme une priorité.

Les Parlements et autres organes élus peuvent avoir une composition diversifiée sur le plan social. Cependant, dans un système politique qui tente d'encourager le public à participer à la vie politique, il y a d'autres façons de rendre les parlements accessibles au grand public. Dans quelle mesure les parlementaires et autres représentants élus sont-ils accessibles aux citoyens ordinaires? Les divers organes élus, à savoir, le Parlement, les corps législatifs provinciaux et les conseils locaux, tentent-ils de s'assurer de l'intérêt du grand public pour leurs activités?

Les partis politiques plus importants affectent leurs représentants élus à des districts géographiques ou 'circonscriptions'. Pour les partis de moindre importance, l'assiduité aux comités et les obligations associées placent souvent l'engagement plutôt au niveau de la création de liens avec l'électorat. Dans l'ensemble, les parlementaires semblent accorder de la valeur au travail avec les circonscriptions et les partis dépensent une part importante du financement qui leur est accordé par l'IEC au maintien de bureaux, qu'ils partagent avec les conseillers municipaux et les membres des corps législatifs provinciaux. L'ANC maintient un réseau particulièrement élargi de bureaux, 42 dans la seule province du Gauteng. L'Assemblée nationale et les corps législatifs provinciaux consacrent tous deux des périodes précises de leur calendrier annuel au travail dans les circonscriptions. Selon Thabo Rapoo, le chercheur le plus éminent sur cet aspect du processus parlementaire, bon nombre de consultations se déroulent entre le personnel de ces bureaux et les circonscriptions et tendent à traiter de sujets qui peuvent être abordés plus aisément par les fonctionnaires provinciaux locaux: accès aux aides sociales et aux droits et fourniture de services locaux supplémentaires.

Le Parlement et les corps législatifs organisent également des auditions publiques sur les questions dont la législation fait actuellement l'objet de débat. Ainsi, Gauteng, un corps législatif provincial au sein duquel les porte-parole successifs se sont engagés à favoriser la participation du grand public, a organisé 44 auditions de ce type en 2002 et 35 en 2003. En 1999, 17 pour cent des personnes choisies au hasard pour répondre à un questionnaire à Gauteng, dans le cadre d'une étude du Conseil des recherches en sciences humaines, ont indiqué avoir assisté aux auditions publiques, un chiffre étonnamment élevé. Dans la même étude, presque neuf pour cent des personnes interrogées à travers le pays ont indiqué avoir assisté à une réunion avec un représentant élu au cours de l'année précédente, ce qui constitue, encore une fois, une proportion significative. Toutefois, lors des élections locales de 2006, il semble y avoir eu beaucoup de plaintes sur le manque de disponibilité des conseillers, qui n'avaient pas organisé de réunions avec leur électorat pour leur rendre des comptes, et la proportion élevée de conseillers que l'ANC a choisi de remplacer en 2006 laisse à penser que la qualité de la représentation locale ne s'est pas beaucoup améliorée récemment. C'est au sujet des politiciens locaux que les plaintes sur la qualité de la représentation sont les plus fortes, en dépit de l'existence d'un système de représentation basé sur des divisions administratives qui visent à créer un type d'obligation redditionnelle individuelle entre les conseillers et les citoyens. Ce type d'obligation redditionnelle pourrait bien se développer à l'avenir, mais le système peut également tout simplement favoriser une politique de népotisme, comme le suggèrent des preuves anecdotiques de corruption autour de l'attribution par les autorités administratives locales de l'aide au logement. Les comités des circonscriptions, bien que largement mis en place à la suite de la réorganisation du gouvernement local de 1999-2000, semblent être devenus inactifs dans bon nombre des quartiers dans lesquels ils ont été élus.

Sur une note plus positive, les corps législatifs et le Parlement ont mis en place divers programmes d'information du grand public, notamment des sites Internet, des lettres d'information et autres publications, des visites d'écoles, etc. La couverture télévisée de l'Assemblée nationale est également utile, surtout au vu de l'absence de compte-rendu sérieux par les journaux des activités parlementaires. La négligence dont fait preuve la presse en matière d'autorités administratives provinciales et locales représente également un sérieux problème, surtout en dehors des grandes villes et des provinces les plus urbanisées. Le Groupe de surveillance parlementaire de l'Institut pour la démocratie en Afrique du Sud (IDASA, une organisation non gouvernementale) est une source importante de compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale et du Conseil national des provinces, la chambre supérieure. Toutefois, il a arrêté de faire des rapports sur les institutions provinciales en 2000 et à présent, il n'y a pas de source d'information complète ou fiable sur leurs activités. Le Contrôle de la responsabilité du service public, basé à l'Université de Rhodes, fournit des données très précieuses sur l'incidence de la vénalité dans l'administration du Cap-Est; et, pour ses abonnés, l'Agence African Eye News de Nelspruit a fourni des commentaires et des analyses politiques inhabituellement bien informés sur les machinations de la politique de Mpumalanga. Mais aucun compte-rendu similaire n'est disponible pour les provinces du Cap-Nord, du Nord-Ouest, de Limpopo et de l'Etat libre.

V: Accès du public au processus politique

Dans quelle mesure l'élaboration de la politique est-elle basée sur des procédures qui invitent à des formes élargies de participation à la vie politique? Une partie des réponses à cette question doit être axée sur le Parlement et d'autres organes représentatifs. Les représentants élus essaient-ils de représenter l'intérêt public dans l'exercice de leurs fonctions de rédaction des lois et de surveillance? Les parlementaires jouent-ils un rôle où ils font valoir leur autorité en rédigeant les lois et, dans ces fonctions, recherchent-ils les conseils et les opinions des groupes intéressés de la société civile? Outre le Parlement, quelles sont les autres sphères qui existent en matière d'orientation de la politique et dans quelle mesure contribuent-elles à ouvrir le processus d'orientation de la politique et à le diversifier?

Comme l'on pourrait s'y attendre dans une démocratie récemment affranchie, l'Assemblée nationale a adopté une quantité impressionnante de textes de loi, dont la plupart ont été rédigés au départ par les services du gouvernement. Un programme législatif chargé peut se faire au détriment de la qualité. Les parlementaires du parti au pouvoir sont généralement réticents à remettre en question le pouvoir exécutif ou à jouer un rôle dans lequel ils s'affirment lorsque ce sont de simples députés de base; cette réticence est accentuée par la dynamique d'un système électoral qui les rend vulnérables au 'redéploiement' par la direction du parti. Il y a des exceptions à cette généralité. Sous la présidence de l'ANC, certaines commissions portefeuilles ont joué un rôle créatif et parfois même combattif en amendant la législation proposée; les Commissions chargées des portefeuilles de la Justice et de la Communication, sous les présidences de Johnny de Lange et Nat Kekana respectivement, ont été des cas particuliers sur ce plan là. Il se pourrait que les inhibitions des députés de base de l'ANC au niveau de l'élaboration de la politique et de la législation soient davantage la conséquence d'un manque de connaissances techniques, que le résultat d'une timidité sur le plan politique: les parlementaires ont des ressources modestes en matière de recherche et de soutien sur le plan bureautique, et les taux de renouvellement, ainsi que l'inexpérience des parlementaires de l'ANC qui s'en suit, restent élevés.

Les groupes de pression qui fournissent des informations bien documentées peuvent avoir un impact considérable sur la politique: l'histoire de l'Initiative budgétaire des femmes, qui a démarré en tant qu'agence parlementaire de pression de la société civile, illustre bien ce

phénomène. Les préoccupations soulevées par cette Initiative ont à présent été incorporées dans une large mesure dans les priorités du Bureau chargé du Budget au ministère des Finances. Un autre exemple d'action réussie menée par des groupes de pression s'est produit en 1997, lorsqu'un groupe d'organisations, en coordination avec l'université du Cap-Ouest, a réussi à convaincre des parlementaires que les propositions ministérielles concernant une nouvelle allocation pour le bien-être de l'enfant ne fonctionneraient pas. Il est décourageant de constater que les exemples les plus souvent cités de pression parlementaire efficace font tous référence à la première administration mise en place après 1994, et pas aux périodes des administrations suivantes.

Parmi les partis d'opposition, les parlementaires de la DA jouent souvent un rôle efficace au sein des commissions en faisant des amendements aux projets de loi. Les commissions parlementaires et provinciales font preuve d'énergie en encourageant la participation du grand public, bien que les participants les plus actifs lors des auditions publiques soient les représentants de groupes d'intérêts bien organisés, notamment des associations du monde des affaires, le Congrès des syndicats sud-africains (COSATU) et des groupes de pression sectoriels particulièrement pleins de ressources. (Le Bureau de l'Institut des études sur la sécurité de Cape Town, par exemple, a été particulièrement influent au niveau de la projection des préoccupations liées à la défense dans le domaine de la politique). Le monde des affaires peut également atteindre le gouvernement et influencer la politique indépendamment du Parlement, par le biais de forums spécialement créés pour favoriser les liens entre le secteur privé et le gouvernement: la Commission pour l'autonomisation économique des Noirs (BEEC) et la Fiduciaire commerciale (Trust Fund) ont joué des rôles particulièrement importants de cette manière.

Les auditions publiques par des organes parlementaires ont-elles une influence réelle sur la législation et la politique? La première administration de l'ANC, entre 1994 et 1999, a investi des ressources très importantes et fait des efforts considérables lors des procédures de consultation, qui ont considérablement influencé la politique: la Commission chargée de la Défense a été un cas particulier dans ce domaine. Le ministère de l'Éducation a également semblé être particulièrement sensible aux influences extérieures. En revanche, les principales procédures qui ont permis l'émergence de la politique macro-économique, en particulier en ce qui concerne l'adoption du programme sur la croissance, l'emploi et la redistribution (GEAR) en 1996, ont vraiment exclu la participation du grand public et ont été présentées même à la direction nationale de l'ANC comme un ensemble de décisions déjà arrêtées. L'adoption du programme GEAR a été accompagnée par la fermeture d'un ministère séparé pour le Programme intitulé 'Reconstruction and Development' (RDP) et des bureaux pour la promotion des priorités du RDP au sein des autorités administratives provinciales. Ces agences avaient encouragé les procédures participatives de prise de décision pour définir la conception et l'élaboration des programmes de développement locaux. Avec l'abandon des exigences qui avaient été fixées par les bureaux du RDP en matière de planification, la mise en œuvre des projets de développement est devenue plus centralisée et a moins de chances de faire place à la consultation de la communauté. Il est vrai que les mécanismes de planification du développement intégré qui ont été mis en place avec la réforme des autorités administratives locales en 1999-2000 devaient prévoir des mécanismes de consultation et des comptes-rendus par les conseillers sur les progrès de la

mise en œuvre. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, les commissions locales qui devraient encourager la participation sont souvent inactives, bien que leur efficacité varie. Quoi qu'il en soit, les commissions d'élus locaux manquent bien souvent de représentativité, car elles sont généralement mises en place lors de réunions où il y a très peu de monde. Les événements consultatifs de haut niveau, comme les *'imbizos'*, les assemblées publiques au cours desquelles les résidents locaux peuvent rencontrer les ministres du gouvernement, ont une fonction symbolique importante, car ils mettent l'accent sur la reconnaissance par le gouvernement du fait que ses fonctionnaires doivent rendre des comptes; toutefois, ils n'ont lieu qu'occasionnellement et ne sont pas des instruments institutionnels de routine qui encouragent la participation du grand public à la formulation de la politique.

Depuis 1999, les grands débats politiques publics sont devenus beaucoup moins fréquents et les auditions publiques qui ont toujours lieu (et, tout au moins en ce qui concerne les corps législatifs provinciaux, leur fréquence diminue) peuvent être plus importantes en tant que moyen de légitimation qu'en tant que canal par lequel les citoyens peuvent contribuer à influencer sur la politique. Il est significatif que le Conseil national pour le développement économique et le travail (NEDLAC), une institution consultative quadripartite (gouvernement, affaires, travail et société civile), qui a joué un rôle majeur dans la formulation de la législation sur les relations dans le monde du travail, soit devenu beaucoup moins important en tant que sphère d'élaboration de la politique. Une version provinciale du NEDLAC, créée en 2003 dans la province du Cap-Ouest, a apporté sa contribution dans une province où la vie politique est habituellement compétitive et où les groupes de la société civile sont particulièrement actifs. L'une des évolutions positives dans le domaine de la participation du grand public aux activités parlementaires est le lancement d'un processus de requêtes publiques dans plusieurs des corps législatifs provinciaux. Cela a renforcé l'autorité relative du pouvoir législatif et plus particulièrement du bureau du porte-parole dans ses relations avec le pouvoir exécutif. A Gauteng, le pouvoir législatif traite entre 60 et 70 requêtes par an, principalement au sujet de logements et d'aides sociales. A Mpumalanga, l'adoption d'un projet de loi sur les requêtes sanctionnant des enquêtes du pouvoir législatif faites à l'instigation du public sur des abus du pouvoir exécutif est devenue un sujet de confrontation majeur entre les députés de l'ANC au sein du corps législatif et le Premier ministre, entre 2001 et 2002. Le projet de loi a été introduit par un ancien membre du Cabinet provincial et le Premier ministre de la province de Mpumalanga, Ndaweni Mahlangu, s'y est opposé; Mahlangu a contesté le projet de loi devant les tribunaux, mais il a finalement perdu devant le tribunal constitutionnel. Les législateurs de l'ANC dans la province de Mpumalanga se sont ensuite embarqués dans une offensive contre l'administration de Mahlangu, approuvant la conclusion des enquêtes en matière de corruption officielle. Le manque d'unité entre les factions au sein du corps législatif dominé par l'ANC a ainsi encouragé les députés de base à s'affirmer davantage et affronter les dirigeants des partis.

En dehors de la rédaction de la législation, les parlementaires doivent par convention remplir des fonctions de surveillance. L'exemple le plus notable de l'exercice réel de surveillance rempli par le Parlement a été l'enquête sur des achats d'armes de la Commission permanente des comptes publics (SCOPA). Cette commission était par convention dirigée par un parlementaire

de l'opposition, même avant 1994, mais sa détermination initiale à traiter les rapports publics et les allégations de corruption de haut niveau dans un important achat d'armes par le gouvernement a été due en partie à un groupe de l'ANC inhabituellement indépendant dans cette commission, sous la direction d'Andrew Feinstein, un ancien comptable. L'enquête initiée par la commission SCOPA a entraîné la poursuite devant les tribunaux d'un parlementaire de l'ANC et la mise en accusation et la démission de ses fonctions publiques du vice-président de la République Zuma. Toutefois, cela a aussi eu pour conséquence une perte de degré d'autonomie pour la SCOPA elle-même, car les membres de l'ANC ont été rappelés à l'ordre et, dans certains cas, remplacés par des cadres du parti. Plus récemment, de larges abus par les parlementaires du système de coupons pour les voyages officiels ont contribué à engendrer un certain cynisme au sein du public sur l'engagement du Parlement à effectuer un contrôle réel. Dans certains corps législatifs, les députés de l'ANC se sont occasionnellement solidement affirmés dans l'exercice de leurs prérogatives de surveillance, bien que cela ait été dû en partie à la division par factions des organisations provinciales des partis, comme dans la province de Mpumalanga. Au niveau des autorités administratives locales, on trouve très peu d'exemples de conseillers du gouvernement local s'attaquant aux défaillances du système administratif au niveau de la prestation de services et y remédiant, même lorsqu'il s'agit de conseillers personnellement élus dans les circonscriptions électorales de base, dont on pourrait s'attendre à ce qu'ils soient davantage responsables vis-à-vis de leurs électeurs.

La participation du public à la formulation de la politique ne doit pas se limiter aux canaux officiels fournis par les parlements et autres organes représentatifs. La campagne TAC (*Treatment Action Campaign*) est un exemple particulièrement frappant d'organisation activiste qui, grâce à la désobéissance civile et d'autres types de mobilisation de masse, ainsi qu'à l'engagement auprès des institutions formelles (y compris les tribunaux et fonctionnaires de la santé publique), a réussi à modifier la politique publique, en parvenant à surmonter la réticence officielle à instituer la distribution à grande échelle au public des médicaments antirétroviraux aux patients séropositifs. Dans le contexte sud-africain, la TAC est un mouvement social inhabituellement bien organisé, avec un nombre important de membres (dont 90 pour cent d'Africains) et des cadres éduqués, qui s'expriment clairement, sont pleins de ressources et sont dotés d'une expérience préalable en tant qu'activistes, la plupart du temps au sein de l'ANC. La cause de la TAC a bénéficié d'un degré de sympathie publique inhabituellement élevé et le refus du gouvernement de fournir les médicaments a été impopulaire au sein des échelons intermédiaires et supérieurs de l'ANC, ainsi que parmi les fonctionnaires du ministère de la Santé, auprès de qui la TAC s'est souvent manifestée. Cependant, la plus grande victoire de la TAC s'est produite dans une succession d'affaires portées devant les tribunaux; ce n'est qu'après des jugements favorables, dont certains rendus par la Cour constitutionnelle, que le sentiment en sa faveur a commencé à devenir ouvertement évident au sein du pouvoir exécutif national de l'ANC. Du moins en ce qui concerne la TAC, les droits constitutionnels ont fourni des points d'accès réels à la formulation de la politique, dans un cadre où le Parlement s'est révélé inefficace. L'expérience de la TAC n'exclut pas l'éventualité pour des citoyens actifs d'influer sur la politique. La société civile est forte en Afrique du Sud, mais la combinaison des ressources, de l'appui du

grand public et des compétences stratégiques requises pour arriver à influencer sur la formulation de la politique reste inhabituelle: en dehors du mouvement syndical, peu d'associations de volontaires peuvent prétendre à un impact comparable à celui de la TAC.

D'une manière générale, il y a une propension publique considérable à participer à l'élaboration de la politique, que ce soit à travers les auditions publiques ou l'engagement dans un activisme motivé par des questions précises. Par le biais de leurs propres programmes publics, les institutions représentatives formelles encouragent l'attitude participative même si la politique, du moins dans sa conception d'origine, est largement élaborée dans la sphère du pouvoir exécutif. Le profil social des membres des organisations activistes comme la TAC indique que la participation à la vie politique n'a pas besoin d'être restreinte à des groupes privilégiés.

VI: Les partis politiques et leurs dynamiques internes

Qu'en est-il des partis politiques? Fournissent-ils des canaux que les citoyens ordinaires peuvent utiliser pour participer de façon significative et efficace aux décisions politiques et aux processus politiques plus généraux? Dans une certaine mesure, les partis politiques fournissent ces canaux. La République d'Afrique du Sud est un cas inhabituel parmi les nouvelles démocraties, en raison de l'existence d'un éventail relativement bien organisé de partis politiques.

Les principaux partis sont historiquement bien établis, avec des bases cohérentes de soutien électoral. Ces deux partis parviennent également à attirer un soutien financier tout à fait généreux, bien que l'absence de toute exigence juridique pour révéler l'identité des donateurs rende la formulation de la politique et les décisions concernant l'affectation des ressources très vulnérables aux abus d'ordre vénel. L'ANC et son principal opposant, la *Democratic Alliance*, ont tous deux une vie interne très dense. Il est intéressant de noter que la plupart des partis sud-africains cherchent à être des organisations populaires, qui dépendent de leurs adhérents pour atteindre le grand public.

Lors de la conférence du parti de 2002, le secrétaire général de l'ANC a donné les statistiques suivantes concernant ses adhérents: l'ANC compte 416 874 membres, qui paient leur cotisation annuelle de 12 Rands (soit environ 2 dollars US). A l'heure actuelle, les cadres de l'ANC estiment que le nombre de leurs adhérents se situe à 450 000. Dans l'ensemble, depuis 1990, le nombre des membres de l'ANC n'a pas dépassé le demi-million.

Les principaux rivaux de l'ANC sont moins précis au niveau des informations divulguées publiquement sur leurs adhérents. Dans les années 1980, l'IFP a prétendu que le nombre de ses partisans organisés se situait entre un et deux millions; depuis cette période, ses cadres admettent que ce nombre a baissé, mais ils avancent toujours des chiffres plus importants que ceux de l'ANC. Ils confirment également que les adhérents de l'organisation sont essentiellement issus des zones rurales du KwaZulu-Natal.

Le parti de la *Democratic Alliance* a annoncé en 2003 que 80 pour cent de ses jeunes adhérents étaient des 'Noirs' et que 32 de ses branches de la province de Gauteng se situent dans ce qu'il appelle des 'zones émergentes'. En général, la DA ne publie pas de statistiques sur ses adhérents et ne les tient pas à la disposition des chercheurs, mais elle soutient que le nombre de

ses membres est en augmentation. Les délégués noirs ont indiqué avoir réussi, lors du congrès du parti en 2004, à 'amener notre parti à écouter et lancer une voie stratégique de révisionnisme'. Bientôt, ont-ils prédit, le parti connaîtrait 'un immense changement culturel'.

Les indicateurs d'un activisme partisan sont probablement davantage des signaux révélateurs d'une organisation dynamique des partis, que des statistiques affichées par les partis sur leurs adhérents. Des enquêteurs ont confirmé que, en ce qui concerne le parti de l'ANC et celui de la *Democratic Alliance*, les adhérents participent largement à tout un éventail de différents types d'activités reposant sur les branches des partis, entre les saisons de campagne électorale. Il est beaucoup plus difficile de trouver la preuve d'un activisme comparable en ce qui concerne l'Inkatha. Dans l'ensemble, l'ANC a fourni un modèle de mobilisation populaire que ses rivaux, quelle que soit leur taille, cherchent à imiter: c'est un modèle qui favorise la participation à la vie politique (contrairement aux types de politiques reposant sur les cadres du parti, dans lesquelles l'influence locale des partis s'exerce indirectement, par le biais de réseaux de notables).

La constitution de l'ANC dépeint une organisation à structure démocratique, au sein de laquelle les cadres doivent régulièrement rendre des comptes aux membres et les membres participent aux procédures compétitives de renouvellement des cadres. Dans la pratique, la vie intérieure est davantage contrôlée. Pour les postes de cadres les plus élevés, l'échelon supérieur de l'ANC décourage la concurrence. Lors de la conférence de 2002, aucun des neuf mandats les plus élevés n'a été remis en question et il y a eu beaucoup moins de nominations au Conseil exécutif national que lors de la conférence précédente, cinq ans auparavant. En 2001, le Comité national de travail a approuvé un document, intitulé *Through the Eye of the Needle*, en vertu duquel il serait très difficile pour des personnes aspirant à briguer des mandats de rechercher systématiquement un soutien. Les 'processus électoraux' présentent le risque de 'diviser le mouvement' et le 'lobbying secret' laisserait 'la porte ouverte à l'opportunisme au sein du mouvement'. C'était 'une question de pratique culturelle profonde au sein de l'ANC: les personnes ne font pas de démarchage pour eux-mêmes'.

Contrairement à ses trois prédécesseurs à la tête du parti (Nelson Mandela, Oliver Tambo et Albert Luthuli), Thabo Mbeki ne s'est pas servi de la vice-présidence du parti pour indiquer sa préférence pour le successeur à son poste ou à celui de dirigeant du parti, bien qu'il ait récemment indiqué qu'il souhaiterait que son successeur soit une femme. Le fait de mettre Jacob Zuma, ancien syndicaliste et prisonnier de Robben Island, ensuite en exil, et le politicien zoulou le plus important de l'ANC, au poste de vice-président, semblait repousser la nécessité de prendre des décisions sur l'éventuel remplaçant de Mbeki. Zuma lui-même n'avait pas d'ambitions plus élevées, pensaient les membres du parti, une supposition qu'il a confirmée publiquement en 2001; mais, par la suite, il a de toute évidence changé d'avis. Zuma, cependant, s'est révélé inhabituel au sein du gouvernement dans sa maîtrise du soutien politique personnel, partagé entre deux électors importants de l'ANC, les jeunes organisés et les travailleurs organisés. La conservation par Zuma de ses affiliations au parti communiste a incité les syndicalistes à le voir comme un allié potentiel dans leur opposition aux politiques macroéconomiques néolibérales. Parallèlement, la réputation du vice-président d'être un 'traditionnaliste' populaire est bien perçue dans une Ligue de la jeunesse de plus en plus tournée vers le monde rural

et d'une manière plus générale parmi les membres ordinaires de l'ANC aliénés par l'autorité technocratique au sein du parti et du gouvernement.

En 2005, la condamnation pour corruption, à l'issue d'un procès à rallonge, de l'ancien conseiller financier de Zuma, Shabir Shaik, a contribué à soulever de nouvelles questions sur le successeur de Thabo Mbeki. Les preuves apportées lors du procès de Shaik ont laissé penser que Zuma acceptait des pots-de-vin en échange de diverses faveurs pour Shaik lui-même et, fait encore plus dérangeant, pour des contractants, dans un achat d'armes très important du gouvernement. La même année, Zuma a été mis en accusation dans le cadre de ces allégations et le procès était fixé pour 2006. Il a ensuite été accusé de viol, jugé et acquitté. Pendant tous ces événements, Zuma s'est projeté pour ses partisans comme la victime d'une autorité judiciaire manipulée à des fins politiques, qui lui interdirait sa place méritée d'héritier de Mbeki.

Ce qui est le plus déconcertant à propos de ces évolutions n'est pas tant la possibilité qu'un politicien de haut niveau puisse être vénal; on trouve des chiffres qui témoignent de la corruption dans toutes les démocraties. Ce qui est inquiétant dans ces affaires est qu'une partie substantielle des partisans activistes de l'ANC semble ne pas se soucier des allégations portées contre Zuma et, deuxièmement, qu'en dehors de Thabo Mbeki, personne d'autre parmi les cadres supérieurs de l'ANC ne semble bénéficier d'un soutien important du grand public, capable de rivaliser avec la popularité de Zuma. Ceci est dû en partie à la façon dont, depuis le début des années 1990, les dirigeants de l'ANC ont cherché à interdire la compétition ouverte pour les mandats dans les rangs du parti, malgré l'existence de règles formelles qui autorisent ce type de compétition. Il est également inquiétant que Zuma et ses partisans aient plutôt bien réussi à corrompre ou restreindre les fonctions des autorités chargées de la mise en accusation et à intimider des pans du pouvoir judiciaire.

Contrairement à l'ANC, la constitution de la *Democratic Alliance* accorde moins de latitude à ses membres pour définir la politique et ses cadres, dans l'ensemble, donnent une plus grande influence aux parlementaires. Entre ses congrès biannuels, l'autorité dirigeante du parti, le Conseil fédéral, est composé principalement de parlementaires et de conseillers.

Au sein de l'IFP, l'autorité est centralisée et la constitution donne des pouvoirs et une latitude considérables aux cadres nationaux. Un comité disciplinaire peut imposer des sanctions applicables pour tout un ensemble d'infractions, notamment 'les agissements irrespectueux envers le parti ou l'un de ses cadres lors d'une réunion du parti'. La vigueur des procédures démocratiques internes de l'IFP a fait l'objet d'un examen public en juillet 2004. Les délégués, réagissant aux mauvais résultats électoraux du parti, ont nommé Ziba Jiyane et l'ont présenté contre le président en exercice du parti, l'ancien Premier ministre provincial Lionel Mtshali, contre la volonté des cadres. Jiyane a remporté une large victoire. Le chef Buthelezi a montré son mécontentement en appelant Jiyane pour lui rendre compte le lendemain de diverses déclarations parues récemment dans les médias. La base du soutien de Jiyane se situait parmi les 'modernisateurs' du parti au sein de la Brigade des jeunes. Jiyane est resté un an à son nouveau poste. Il a été suspendu pour avoir 'jeté le discrédit sur le nom du parti' en disant que son fonctionnement ressemblait à 'une dictature interne'. Peu après, il a démissionné du parti de l'IFP et annoncé la formation d'un nouveau parti, la *National Democratic Convention*, qui

bâtirait une approche 'conservatrice philosophique' articulée autour de 'trois piliers': les valeurs familiales et la 'crainte de Dieu', le renforcement de la démocratie et un 'état de croissance basé sur le marché'. Quatre parlementaires ont quitté l'IFP pour rejoindre ce nouveau parti en septembre 2005.

La démocratie sud-africaine se porterait-elle mieux si les procédures internes des partis politiques faisaient davantage l'objet de réglementations par une autorité externe? Dans une certaine mesure, c'est déjà le cas. Les partis inscrits doivent publier une constitution et s'exposent à être traduits devant la justice civile s'ils violent leurs propres règles. D'une manière générale, les deux principaux partis ont un certain degré de démocratie interne sans la présence de contraintes juridiques plus fortes. Ils organisent régulièrement pour les postes de cadres des élections à bulletin secret et ils donnent l'occasion à leurs membres d'avoir des discussions avec les cadres sur la politique. Il faudrait un ensemble de prescriptions juridiques vraiment astreignantes et intrusives pour supprimer les prédispositions autoritaires culturellement enracinées au sein de l'ANC et de la DA. Toutefois, un certain degré de prescription juridique pourrait être une précaution raisonnable pour garantir la poursuite d'une pratique démocratique existante dans la plupart des partis, comme des élections régulières des cadres, sous contrôle d'agences indépendantes. Un aspect concernant les affaires des partis qui mérite une plus grande restriction juridique est le financement: les dons aux partis politiques sont apparus dans toute une succession de grands scandales de corruption et l'ampleur avec laquelle les dirigeants des partis sont secrètement soumis à des pressions ou des incitations des donateurs réduit la signification de types de participation politique plus ouverte et publique. Comme l'échec des procédures judiciaires lancées par IDASA l'a montré, aucune exigence n'est prévue dans la Constitution pour ce type de législation et la réglementation future du financement des partis devra être l'aboutissement d'un changement profond parmi les dirigeants politiques. Ce type d'évolution est assez improbable sans la pression du grand public.

VII: Les partis et l'élaboration de la politique

Les membres des partis peuvent-ils formuler les politiques de leurs organisations? La politique de l'ANC est soi-disant définie par les délégués lors de ses conférences nationales. Une conférence politique est organisée avant les réunions nationales pour débattre des projets de résolutions. En 2002, lors de la dernière conférence politique de ce type, les projets de résolutions ont fait écho au contenu d'un volume de 131 pages réunissant des 'documents de discussion', qui avaient été distribués aux branches du parti dans le numéro du mois d'août d'*Umrabulo*, le journal de l'ANC. Les cadres de l'ANC ont soutenu que les résolutions elles-mêmes avaient inclus des informations de 400 contributions séparées provenant des branches et des régions. Seuls les membres du Comité exécutif national (NEC) de l'ANC peuvent rédiger les documents de discussion. Cependant, en réalité, les résolutions qui ont fait l'objet de débats à la conférence politique de 2002 reflétaient les programmes existants du gouvernement sur la croissance. Peu d'entre elles étaient rédigées de façon à inviter au débat. Toutefois, les rituels de participation qui accompagnent les contributions de l'ANC à la formulation publique de la politique ont peut-être une valeur qui va au-delà du simple fait d'investir la politique publique d'une légitimité politique: les conférences politiques suivies par 8 000 délégués, qui rendent eux-mêmes compte à un électorat beaucoup plus vaste, contribuent probablement à instruire les citoyens actifs en créant un intérêt du grand public pour les questions politiques.

Les parlementaires de l'ANC ont créé un domaine séparé dans la formulation de la politique: ils constituent des 'groupes d'étude' du parti pour chaque commission portefeuille. En leur capacité de décideurs politiques, les parlementaires sont soumis au NEC et sont en fait liés par un code de conduite en vertu duquel ils s'engagent à s'abstenir de toute 'tentative d'utilisation des structures parlementaires visant à affaiblir les décisions et politiques organisationnelles'. En 1998, la conférence de l'ANC s'est prononcée *contre* l'octroi d'un statut constitutionnel spécial aux réunions de parlementaires au sein du parti, une reconnaissance que les parlementaires de l'ANC avaient demandée.

Comme nous l'avons noté, les limites de l'influence des cadres des partis sur la politique gouvernementale sont apparues le plus clairement en 1996 avec l'adoption par le gouvernement de GEAR, un programme de libéralisation économique que beaucoup de membres du parti,

notamment les syndicalistes, ont considéré comme étant en désaccord avec le manifeste de l'ANC 'Reconstruction et développement' de 1994. GEAR n'a pas été montré au NEC de l'ANC avant sa publication, le 14 juin 1996, comme une déclaration 'non négociable' de la politique gouvernementale. Toutefois, inversement, et plus récemment, le NEC a joué un rôle prépondérant en 2002-2003 en persuadant le gouvernement d'étendre la disposition des médicaments antirétroviraux pour les patients atteints du VIH/SIDA. Le VIH/SIDA est une question au sujet de laquelle la politique formulée par les partis a fait preuve d'une très grande sensibilité vis-à-vis de l'opinion publique et a, bien que tardivement et à l'issue d'une lutte, influencé le gouvernement pour qu'il prête davantage attention à l'impopularité de ses politiques et les modifie en conséquence.

Contrairement à l'ANC, au sein de la DA, les parlementaires et autres représentants publics élus jouent un rôle majeur au sein du Conseil fédéral, le principal organe de formulation de la politique entre les réunions annuelles de tous les membres du parti, connues sous le nom de Congrès fédéraux. Pour chacun des ministères de l'Etat, la DA nomme un spécialiste en politique et un porte-parole, choisis parmi ses représentants parlementaires. Les parlementaires et les conseillers constituent également une part importante des personnes présentes aux Congrès fédéraux. La Constitution de la DA autorise son chef national à interpréter et même élaborer la politique 'en ce qui concerne de nouvelles affaires ou de nouvelles situations'. Au sein de l'Inkatha, l'autorité des dirigeants sur la formulation de la politique est étayée par un système de comités permanents, nommés par les conseils nationaux et provinciaux de l'IFP, qui font directement des recommandations au président du parti et au président du comité national. Ces comités doivent coordonner leurs activités avec les 'groupes d'étude' des portefeuilles parlementaires.

Ensuite, les partis d'opposition, même dans leurs procédures formelles, accordent moins de place aux membres ordinaires dans la formulation de la politique que le parti au pouvoir. Dans la pratique, l'influence des membres de l'ANC sur la politique du parti, qui est officiellement prévue par la constitution du parti, est en fait circonscrite, en raison de la présence écrasante des délégués des branches lors des réunions et des conférences les plus importantes. Et, de temps en temps, les habitudes qui engendrent la déférence vis-à-vis de l'autorité supérieure perdent de leur poids. C'est ce qui est arrivé pour la politique officielle sur le VIH/SIDA et il semble que cela soit arrivé également au sujet du débat sur la succession du président Mbeki, dans lequel le soutien pour une personnalité est en même temps une révolte non seulement contre des politiques précises, mais contre un style général de gouvernement.

VIII: Accès à l'information et qualité de la radiotélédiffusion et de la presse

Les Sud-Africains ont des droits constitutionnels d'accès aux informations gouvernementales et aux informations détenues par d'autres organes, qui peuvent être nécessaires à l'exercice de leurs droits. Depuis 2001, une législation spéciale encourage l'accès du grand public aux informations, bien que de nombreuses dispositions contenues dans la législation soient des recommandations plutôt que des exigences. Cependant, à ce jour, les appels des tribunaux contre les refus des fonctionnaires de donner des informations ont généralement été peu couronnés de succès. En général, les enquêteurs et les journalistes se heurtent à un manque de bonne volonté des fonctionnaires à qui les informations sont demandées, même sur des aspects du gouvernement qui sont routiniers et qui ne prêtent pas à controverse, ce qui traduit l'incapacité de l'administration et son attitude défensive en politique.

Même ainsi, une quantité d'information officielle est assez facilement disponible et accessible: les statistiques qui se trouvent sur le site Internet de la République d'Afrique du Sud sont un exemple d'une donnée de base gouvernementale importante qui fournit gratuitement une foule de perspectives détaillées sur les changements sociaux, les progrès économiques et les résultats du gouvernement, notamment les conclusions complètes du recensement. Toutes les informations disponibles ne sont pas positives. La plupart des reportages publiés dans les journaux sur les carences du gouvernement, surtout en matière de corruption, proviennent d'informations divulguées officiellement.

Les organes publics sont en fait capables de communiquer avec beaucoup d'efficacité. Un exemple remarquable d'initiative gouvernementale réussie en matière de publicité a été la campagne 'Participation du public', menée par l'Assemblée constitutionnelle entre 1995 et 1996, visant à susciter un intérêt populaire pour le débat constitutionnel et à inviter à faire des soumissions aux rédacteurs. La publicité de grande envergure a été accompagnée par une distribution massive de brochures et de lettres d'information bien conçues et bien présentées. Vingt-mille personnes ont assisté aux ateliers. La chaîne SABC a diffusé une émission hebdomadaire d'une heure intitulée 'Débat constitutionnel', dans huit langues, qui a été écoutée par quelque 10 millions de personnes. Dix mille personnes se sont servies d'une ligne de

téléphone interactive spéciale. Après son adoption, sept millions d'exemplaires de la constitution ont été distribués. Des enquêtes de marché ont confirmé que la campagne a permis d'atteindre 65 pour cent de l'ensemble de la population sud-africaine et l'Assemblée constitutionnelle a reçu 1,7 millions de soumissions.

Une large partie des journaux indépendants à fort tirage accroissent la qualité de la participation à la vie politique. Environ sept millions de Sud-Africains lisent un journal tous les jours, même si les ventes de journaux quotidiens se situent aux alentours de deux millions. Une vingtaine de quotidiens paraissent en République d'Afrique du Sud, dont la plupart dans des éditions locales ou régionales. Ils paraissent essentiellement en anglais, mais il y a également trois quotidiens afrikaans et un tabloïde zoulou. La plupart des journaux dirigent de plus en plus leur contenu éditorial vers les lecteurs noirs. La plupart des quotidiens sont impartiaux et souvent ouvertement critiques des dirigeants politiques au sein des partis. Le seul parti politique à avoir son propre journal est l'Inkatha, qui conserve une participation majoritaire dans l'hebdomadaire en langue zoulou, *Ilanga*. L'ANC produit une lettre d'information hebdomadaire diffusée par Internet, lue par bon nombre de ses membres et largement citée dans la presse commerciale. Les Sud-Africains n'ont que l'embarras du choix le dimanche, avec 11 titres différents, dont la plupart sont disponibles dans tout le pays. La plupart de ces publications proposent des reportages et des commentaires politiques sérieux, notamment le journal à grand tirage *Sowetan*. Les hebdomadaires locaux des petites villes – il y en a plus d'une cinquantaine – tendent à mettre davantage l'accent sur des préoccupations plus tournées vers leurs paroisses, mais plusieurs d'entre eux font des reportages d'investigation critiques. Le journal *Representative*, dans le Cap oriental, est une exception à ce titre, et, fait également inhabituel pour un journal local, il propose une couverture des affaires de la communauté noire; la plupart des hebdomadaires locaux se concentrent sur les préoccupations des fermiers et des hommes d'affaires blancs.

Les journaux n'atteignent généralement pas les Sud-Africains ruraux noirs, qui dépendent essentiellement de la radio et, de plus en plus, de la télévision, pour les informations politiques. La plupart des populations rurales sont également limitées à la radiotélédiffusion publique: de nombreuses audiences rurales ne captent pas les transmissions des chaînes de radio et de télévision privées. Etant donné le monopole virtuel de la radiotélédiffusion publique, la *South African Broadcasting Corporation* (SABC), sur la distribution d'informations dans bon nombre de communautés rurales, les preuves occasionnelles de partialité politique du contenu éditorial en faveur du parti au pouvoir, ainsi que la faiblesse de l'agence régulatrice, l'*Independent Communications Authority of South Africa* (ICASA), sont inquiétantes. Les informations télévisées de la SABC ne rendent compte que rarement d'éléments défavorables sur le gouvernement, contrairement à la couverture plus impartiale proposée par la télévision indépendante e.tv. En toute équité, les défaillances de la SABC sont en partie héritées, et pas obligatoirement la conséquence, d'une manipulation délibérée du diffuseur externe à la direction de l'ANC. Par ailleurs, des éléments neutres sur le plan éditorial sur les partis d'opposition sont souvent présentés à la télévision et inclus dans la programmation radio et, du moins sur les services de radio en langue anglaise, y compris ceux de la SABC, on trouve une analyse critique des résultats du gouvernement.

Les médias de masse sud-africains sont plus diversifiés, plus accessibles et moins limités sur le plan éditorial à plusieurs titres qu'il y a vingt ans, avant l'avènement du suffrage universel. Les professionnels sont critiques devant ce qu'ils considèrent comme une baisse de la qualité des reportages dans les journaux, mais il est probable que le lectorat des commentaires analytiques politiques sérieux faits par les journaux s'est élargi et est davantage composé de Noirs. Ce qui a disparu, toutefois, est la presse dite alternative, qui constituait une dimension importante de la résistance locale contre l'apartheid. On ne peut remettre en question le fait que les plus puissantes de ces publications, comme *Grassroots*, ont ouvert de façon significative le domaine public au sein des communautés où elles servaient. Les fonctions qu'elles remplissaient n'ont pas été remplacées par les principaux journaux, de moins en moins enclins à rendre compte des événements locaux. La diminution du journalisme étudiant sur les campus universitaires est également alarmante, étant donné le rôle essentiel joué par les étudiants des universités en République d'Afrique du Sud au niveau de la promotion et du maintien de l'activisme communautaire.

Conclusions générales

En résumé, depuis l'avènement de la démocratie en 1994, il y a eu une nette amélioration des perspectives et de l'appui en matière de participation à la vie politique. Il est significatif que davantage de Noirs partagent les privilèges et l'accès au pouvoir et aux richesses, qui étaient autrefois l'apanage des Sud-Africains blancs. De fortes inégalités sociales persistent, cependant, et la population la plus pauvre reste exclusivement noire. Toutefois, les segments les plus pauvres et les plus vulnérables de la population sont plus enclins à voter, et même ce degré plutôt restreint de participation à la vie politique a des chances d'avoir eu un impact sur l'affectation des ressources gouvernementales en leur faveur. Il faut s'atteler à la faiblesse de l'administration locale, étant donné l'importance des municipalités comme sites les plus accessibles de l'autorité politique pour les pauvres et le rôle essentiel joué par les entités municipales dans la mise en œuvre des projets de développement.

A des niveaux plus élevés, les institutions élues et les responsables en poste investissent des ressources pour rendre leurs activités accessibles au public. Bien que cela se fasse de façon assez inégale, il y a des exemples frappants où la pression publique a contribué à dessiner la politique; et en certaines occasions, les parlementaires et les législateurs ont affirmé leurs prérogatives en demandant au pouvoir exécutif de rendre des comptes. Les groupes de pression bien organisés, qui agissent en ciblant des questions précises, constituent un ingrédient relativement récent et extrêmement bien venu dans la vie politique sud-africaine. Les partis politiques recrutent des membres à grande échelle et, dans une certaine mesure, ils maintiennent les procédures démocratiques internes, même si les prédispositions autoritaires enracinées culturellement interdisent les débats politiques et la compétition pour la direction. La combinaison d'un système de représentation proportionnelle à liste fermée et d'une législation qui permet aux parlementaires de changer de parti sans perdre leurs sièges tend à renforcer le contrôle de la direction du parti central et à décourager l'indépendance d'esprit chez les parlementaires, tout en affaiblissant la responsabilité des membres individuels vis-à-vis de l'électorat. Le secret qui entoure leurs arrangements en matière de financement et, par conséquent, la mesure dans laquelle leurs dirigeants cèdent aux intérêts des donateurs, représentent également une limite importante à l'efficacité démocratique des procédures internes des partis.

Dans l'ensemble, les Sud-Africains jouissent d'un accès relativement illimité aux informations utiles sur le plan politique, grâce à certains types d'informations officielles divulguées par le biais

de journaux à fort tirage et d'un vaste système de radiotélédiffusion publique. L'inégalité de l'accès à l'information désavantage les populations rurales, limitant la mesure dans laquelle leurs choix politiques peuvent reposer sur des informations.

Enfin, l'ampleur avec laquelle la mobilisation politique exploite les identités raciales et ethniques, et la mesure dans laquelle elle peut être dominée par les dirigeants patrimoniaux et autoritaires, freine l'évolution d'une Afrique du Sud délibérative et civile.

Recommandations

Les mesures susceptibles d'engendrer une participation politique plus efficace et plus large sur le plan social sont les programmes qui s'attellent à la pauvreté et la soulagent. En toute honnêteté, ces programmes constituent déjà les priorités du gouvernement, et les dépenses sociales faites dans les parties les plus pauvres du pays contribuent à expliquer les niveaux relativement élevés de votants. Les ressources affectées à l'éducation des électeurs ont diminué, en partie en raison de la bonne participation électorale. C'est dommage: il faudrait de toute évidence des programmes d'éducatifs des votants pour contribuer à renforcer l'intérêt pour les élections de la tranche d'âge des 18-25 ans, y compris des programmes dispensés en milieu scolaire. Les programmes éducatifs pourraient mettre l'accent sur les questions de motivation; par le passé, l'éducation des votants tendait à être axée sur les procédures de vote, ainsi que sur les préoccupations liées au secret en matière de vote. D'une manière plus générale, l'éducation civique est un terrain expérimental qui prend de l'ampleur en Afrique du Sud, avec sa récente incorporation dans les programmes scolaires officiels.

Le système électoral sud-africain présente le danger d'une domination excessive des dirigeants figurant sur les listes des partis et d'une domination du pouvoir exécutif sur le Parlement. Le gouvernement a repoussé jusqu'ici la décision sur les réformes électorales proposées par le groupe de travail chargé d'examiner cette question – en particulier, la création d'un système de circonscription électorale plurinominal à représentation proportionnelle. Cette décision pourrait être revue et les réformes proposées adoptées, afin de favoriser une meilleure prise de conscience de l'obligation redditionnelle vis-à-vis du grand public parmi les représentants élus et de renforcer les débats indépendants au sein du Parlement. Une réforme relativement simple serait de mettre un terme au transfugisme au sein du système actuel, une pratique à laquelle s'opposent plusieurs partis de l'opposition et qui n'a généralement pas la faveur du public.

La réglementation des finances des partis devrait constituer une priorité pour n'importe quel programme, afin d'améliorer l'obligation de rendre des comptes au public des institutions politiques. Les limites des litiges sur cette question ont été confirmées par l'échec des procédures judiciaires lancées par IDASA. L'introduction de changements dans la loi dépendra de l'efficacité des plaidoyers et des campagnes. A l'heure actuelle, les deux principaux partis s'opposent fortement à tout type de communication d'information, même limitée. Bien que les règles sur

le financement des partis soient peut-être plus urgentes, il faudrait également un texte de loi ou un amendement à la Constitution demandant aux partis politiques de respecter les procédures démocratiques pour la sélection des candidats et pour d'autres points.

Certains des programmes qui s'avèrent les plus utiles pour contribuer à faciliter et améliorer la participation à la vie politique sont ceux qui fournissent des informations. Le Groupe de surveillance parlementaire mis en place par IDASA est une ressource inestimable pour les agences de lobbying et les groupes de pression, car il donne des informations détaillées et exactes sur les procédures des commissions de portefeuille de l'Assemblée nationale. Aucune information comparable n'est disponible sur le travail entrepris au sein des corps législatifs provinciaux. Il s'agit là d'une grave carence en matière d'information, étant donné l'importance des dépenses publiques dont les administrations provinciales sont responsables et l'absence virtuelle de tout contrôle systématique de leur conduite dans la plupart des capitales provinciales. L'agence *African Eye news* et le Contrôle de l'obligation redditionnelle dans les services publics de l'Université de Rhodes sont des exemples importants du rôle que peuvent jouer des institutions indépendantes en renforçant l'intérêt au niveau local pour les questions de gouvernance locale. Tout programme qui pourrait favoriser une couverture plus régulière de l'administration locale dans les journaux ou les radios locaux serait très utile. On pourrait y parvenir grâce au financement de suppléments spéciaux distribués par les journaux locaux, la mise en place de projets de médias locaux, sur les modèles des papiers communautaires 'alternatifs' qui ont été un succès dans les années 1980 et des mesures incitatives au journalisme local.

Il faut un contrôle plus systématique et sophistiqué du contenu politique des diffusions radiotélévisées publiques, étant donné l'importance de la radio et de la télévision comme source d'information politique. Le projet de contrôle des médias basé à Johannesburg fait déjà un travail qui fait autorité, mais l'ampleur des recherches est limitée et ne s'étend pas souvent aux stations de radio qu'écoutent les auditeurs ruraux noirs. L'indépendance éditoriale de la SABC et d'autres médias doit être jalousement gardée.