

AURELIA WA KABWE-SEGATTI

VIOLENCES XÉNOPHOBES EN AFRIQUE DU SUD : RETOUR SUR UN DÉSASTRE ANNONCÉ

DANS UN CONTEXTE MIGRATOIRE EN PLEINE MUTATION, MAIS DOTÉE DE POLITIQUES PUBLIQUES EN PARTIE OBSOLÈTES, L'AFRIQUE DU SUD A CONNU EN 2008 UNE SÉRIE D'ÉMEUTES D'UNE VIOLENCE ET D'UNE AMPLÉUR SANS PRÉCÉDENT VISANT MAJORITAIREMENT LES ÉTRANGERS AFRICAINS. ANCRÉ DANS UNE HISTOIRE LONGUE DE RECOURS À LA VIOLENCE DANS LA GESTION DES CONFLITS POLITIQUES ET SOCIAUX, LE PHÉNOMÈNE PRÉSENTE TOUTEFOIS UNE SINGULARITÉ DANS SON TERREAU IDÉOLOGIQUE COMME DANS SES MODES OPÉRATOIRES. LA GESTION PROBLÉMATIQUE DE CETTE « CRISE » PAR L'ÉTAT A PROVOQUÉ UN REPOSITIONNEMENT DES PRINCIPAUX ACTEURS DU RÉFÉRENTIEL SUD-AFRICAIN SUR L'IMMIGRATION ET L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX ACTEURS ASSOCIATIFS. ELLE A ÉGALEMENT OUVERT UNE RÉFLEXION TROP LONGTEMPS DIFFÉRÉE SUR L'INTÉGRATION DURABLE DES MIGRANTS À LA SOCIÉTÉ SUD-AFRICAINE.

« All residents, can you please move out all immigrants (makwerekwere) from your yards/houses before end of this week? We are sick and tired of them. THIS IS A WARNING LETTER. Anytime is tea time. You know what is going to happen if you don't do the right thing¹. »

Si l'on connaissait bien la longue histoire de violence des rapports sociaux et politiques en Afrique du Sud, l'opinion internationale n'avait certainement pas pris la mesure, avant les événements de mai 2008, de l'hostilité d'une

1. « À tous les résidents : pouvez-vous s'il vous plaît faire partir les immigrants (les barbares) de vos cours/maisons avant la fin de cette semaine ? Nous en avons marre d'eux. CECI EST UN Avertissement. Tout peut arriver à tout moment. Vous savez ce qui arrivera si vous ne faites pas ce qu'il faut. », *Pretoria News*, 20 avril 2008 (prospectus distribué la semaine du 14 avril 2008, township de Mamelodi, Pretoria).



partie de la population sud-africaine envers ceux qu'elle désigne d'un mot du parler zoulou des villes, les amaKwerekwere, littéralement « les barbares ». Épisode pourtant relativement prévisible d'une longue liste d'agressions et de mobilisations contre les étrangers remontant au début des années 1990, la série d'émeutes qui s'est étendue du 11 au 23 mai dernier, appelle, plusieurs mois après les événements, un retour « à froid » tant sur leur enchaînement que sur leurs implications en termes de politique migratoire. Les informations disponibles aujourd'hui – les premiers résultats d'enquêtes policières, parlementaires et d'ONG de recherche – commencent à dévoiler les conséquences de la durable négligence, par les autorités, face au sentiment xénophobe, d'un manque patent de coordination interministérielle et de l'impéritie de municipalités et de provinces largement oubliées dans les réformes successives de la politique de l'immigration.

Sept mois après ces événements, le caractère hétéroclite des analyses auxquelles les émeutes de mai 2008 en Afrique du Sud ont donné lieu est frappant. Cette hétérogénéité est révélatrice des lacunes de la recherche sud-africaine sur le lien entre xénophobie, racisme et violence², mais elle est aussi plus largement le reflet d'un champ scientifique international parcouru de désaccords sur l'objet à considérer (violence ou conflit, ethnicisation ou rationalité) et sur les manières de l'appréhender³. Le présent article tente, suivant la démarche de Brubaker et Laitin, de confronter des « façons différentes de poser les questions » et reprendra globalement la division proposée par ces auteurs entre approches inductives, soucieuses de saisir les mécanismes de développement de ces violences, approches « théoriques » inspirées du choix rationnel et enfin, approches culturalistes au sens large ; comme eux, il plaidera surtout pour une désagrégation des phénomènes de violence observés, non pour nier la pertinence de leur regroupement sous le qualificatif de « xénophobie » en Afrique du Sud (encore qu'il reste à discuter), mais pour mieux mesurer la spécificité de ce type de violences par rapport aux nombreuses autres formes de violences qui ont marqué l'histoire sud-africaine⁴.

L'article commence par circonscrire et replacer le phénomène étudié dans le contexte de la gestion postapartheid des flux migratoires et dans celui d'un environnement de faible capacité de l'État, de crise de succession politique et de creusement des disparités socio-économiques. Au-delà du bilan humain dramatique et de ce que l'on sait aujourd'hui de l'enchaînement des faits, l'article envisage les principales approches analytiques adoptées en soulevant un certain nombre de questions. Il s'achève sur une analyse de l'impact de la « crise » et de sa gestion sur le repositionnement des acteurs et des groupes politiques dans le référentiel migratoire sud-africain.

RETOUR SUR LE CONTEXTE MIGRATOIRE POST-APARTHEID

L'ouverture du pays, avec l'abolition de l'apartheid puis la démocratisation, a contribué à une transformation considérable des flux d'immigration, transformation que les gouvernements Mandela, Mbeki puis Motlanthe⁵ ont eu bien du mal à gérer⁶. L'Afrique du Sud fait face à un déficit structurel de main-d'œuvre qualifiée, lié pour partie aux départs massifs depuis la fin des années 1980⁷, aujourd'hui reconnu par l'adoption de la Joint Initiative for Priority Skills Acquisition (Jipsa) en 2004, à l'héritage de l'éducation au rabais des Noirs sous l'apartheid et aux limites d'absorption d'un marché de l'emploi peu dynamique⁸. Ces obstacles sont aggravés par une incapacité à articuler l'agenda national de développement aux contraintes migratoires de l'Afrique australe, région dans laquelle le pays s'inscrit et dont il entend assurer le leadership économique et politique. À côté d'anciennes migrations de travail des pays voisins vers les secteurs minier et agricole, aujourd'hui en recul et en restructuration⁹, une immigration permanente et une migration temporaire

2. Elle témoigne également des problèmes structurels de la recherche sud-africaine : en dehors de projets financés ponctuellement par les bailleurs de fonds ou le gouvernement, aucun programme de recherche scientifique ni aucune équipe ne se consacre aujourd'hui en Afrique du Sud pleinement à ces questions.

3. R. Brubaker et D. D. Laitin, « Ethnic and nationalist violence », *Annual Review of Sociology*, vol. 24, 1998, p. 423-452.

4. Sur les formes de violence politique et collective en Afrique du Sud, voir l'article ancien mais très complet de W. Beinart, « Political and collective violence in Southern African historiography », *Journal of Southern African Studies*, vol. 18, n° 3, 1992, p. 455-486 ; et pour une analyse d'ordre philosophique plus récente, J. Comaroff et J. Comaroff (dir.), *Law and Disorder in the Post-Colony*, Chicago, University of Chicago Press, 2006.

5. Mangosuthu Buthelezi, président du parti ethno-nationaliste zoulou Inkatha Freedom Party, était ministre de l'Intérieur en charge de l'immigration dans les gouvernements à majorité ANC de 1994 à 2004. Après l'élection présidentielle de 2004, il a été remplacé par sa vice-ministre ANC, Nosiviwe Mapisa-Nqakula.

6. Pour une vue d'ensemble des enjeux de la politique migratoire postapartheid, voir A. Wa Kabwe-Segatti et L. B. Landau (dir.), *Migration in Post-Apartheid South Africa: Challenges and Questions to Policy-Makers*, Paris, Agence française de développement, Notes et documents n° 38, 2008.

7. J. Crush (dir.), *Losing Our Minds: Skills Migration and the South African Brain Drain*, Migration Policy Series n° 18, Le Cap, Institute for a Democratic South Africa (Idasa), 2000.

8. H. Bhorat, P. Lundall et S. Rospabe, « The South African labour market in a globalizing world: Economic and legislative considerations », *Employment Paper*, n° 32, 2002, International Labour Organisation, <www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/ep32.pdf>.

9. Cette mobilité de travail est aujourd'hui bien connue sur le plan historique comme dans sa restructuration contemporaine. Voir notamment A. Jeeves, *Migrant Labour in South Africa's Mining Economy. The Struggle for the Gold Mines Labour Supply, 1890-1920*, Kingston et Montréal, McGill Queen's University Press, 1985 ; J. Crush, A. Jeeves et D. Yudelman, *South Africa's Labor Empire – A History of Black Migrancy to the Gold Mines*, Le Cap, David Philip, 1991 ; J. Crush et W. James (dir.), *Crossing Boundaries. Mine Migrancy in a Democratic South Africa*, Le Cap, Idasa, Ottawa, International Development Research Centre, 1995 ; B. Paton, *Labour Export Policy in the Development of Southern Africa*, Londres, Palgrave Macmillan, 1995 ; A. Jeeves et J. Crush (dir.), *White Farms, Black Labor. The State and Agrarian Change in Southern Africa, 1910-50*, Oxford, James Currey, Pietermaritzburg, University of Natal Press, 1997.



de travail limitées n'ont pas été en mesure d'assurer l'équilibre d'une balance migratoire constamment déficitaire depuis 1995. Les chiffres très faibles de la migration légale de travail (quelques dizaines de milliers de personnes par an en incluant les permis temporaires) sont sans commune mesure avec deux autres systèmes migratoires parallèles et étroitement liés : les migrations irrégulières d'une part (vraisemblablement en hausse importante)¹⁰, et l'explosion du nombre de demandeurs d'asile de l'autre, à la faveur de la structuration progressive d'un régime d'asile dans le pays depuis 1994¹¹. Les autorités restent arc-boutées sur une adhésion stricte aux catégories légales, qui traduit une vision très rigide de leur pertinence face à la réalité de formes de mobilité régionales et internationales en mutation rapide, à l'interdépendance des économies régionales et à la capacité réelle et non souhaitée des services de l'État à encadrer ces flux. En outre, les autorités ont écarté avec constance l'agenda régional en mettant en échec le Protocole de la Southern African Development Community (SADC) sur la liberté de circulation des personnes pour lui préférer un accord non contraignant (le SADC Protocol on the Facilitation of Movements of Persons, 2005) et des négociations bilatérales avec quelques voisins « élus » (le Lesotho, le Mozambique) tandis que, faute de solution politique, les migrants zimbabwéens n'ont pour l'heure d'autre issue que la clandestinité¹².

Comme on le verra plus bas, le recours systématique à la violence comme mode de résolution des conflits sociaux et/ou politiques n'est ni apparu avec l'avènement de la démocratie ni propre au traitement de l'étranger en général en Afrique du Sud. Elle procède d'un ensemble de dynamiques historiques bien étudiées¹³. Il convient toutefois de comprendre d'une part pourquoi la violence contre les étrangers a mobilisé aussi largement des populations disparates sur l'ensemble du territoire national, et d'autre part d'étudier comment une mobilisation sociale a pu être construite, en l'espace de quelques jours, en une crise politique majeure.

D'ALEX AU RESTE DU PAYS : DES « ATTAQUES TROP LOCALISÉES POUR PARLER DE CRISE »¹⁴ ?

Le 11 mai 2008, dans le *township* très pauvre d'Alexandra, à quelques minutes du quartier de Sandton, probablement l'un des plus riches de tout le continent, au moins trois personnes (de nationalité mozambicaine, zimbabwéenne et malawite) sont tuées et une autre est gravement blessée suite aux attaques d'une foule de résidents mécontents de l'attribution, semble-t-il abusive, d'un logement social¹⁵. En deux jours, l'ensemble du *township*

s'embrase, tout comme, le 15 mai, le *township* voisin de Diepsloot. Le 16 mai, une mission interministérielle est nommée d'urgence pour enquêter sur les faits¹⁶. Le 18, alors que cinq personnes ont déjà perdu la vie, des violences sont constatées à Cleveland, Diepsloot, Tembisa et Thokoza, différents *townships* du Gauteng, et atteignent le centre-ville déshérité de Johannesburg. Des centaines de personnes ont déjà trouvé refuge dans les commissariats de police ou les édifices religieux. Les violences s'étendent alors à Primrose, Reiger Park, Kya Sands, Zandspruit, Ramaphosa, Zamimpilo, Joe Slovo, Actonville, Kagiso, Mayfair, Sebokeng et Jerusalem, toujours dans le Gauteng¹⁷. Le 20 mai, on dénombre 24 morts et des dizaines de milliers de déplacés tandis que la presse indique une montée des tensions dans les provinces du Kwazulu-Natal et du Western Cape. Le 21 mai, soit 10 jours après les premières violences à Alexandra et alors que le bilan s'élève à 42 morts, le président de la République, Thabo Mbeki, ordonne le déploiement de l'armée. Des violences sont rapportées sur l'ensemble du territoire national (Le Cap, Knysna, Port Elizabeth, Durban). Des responsables de la sécurité civile, bientôt démentis par la mission interministérielle, les attribuent à une mystérieuse « troisième force » d'extrême-droite¹⁸, tandis que d'autres rumeurs accusent le parti ethno-nationaliste zoulou Inkatha et ses affiliés des *hostels* de travailleurs du Gauteng. Le 25, Mbeki et Jacob Zuma, son rival récemment élu président de l'African National

10. Voir D. Vigneswaran, « Undocumented migration : risks and myths (1998-2005) » in A. Wa Kabwe-Segatti et L. B. Landau (dir.), *Migration in Post-Apartheid South Africa...*, op. cit., 2008, p. 135-162.

11. A. Wa Kabwe-Segatti, « Du rapatriement volontaire au refoulement dissimulé. Les réfugiés mozambicains en Afrique du Sud », *Politique africaine*, n° 85, mars 2002, p. 75-92, et « Les nouvelles logiques de l'asile dans l'Afrique australe post-apartheid », in L. Cambrézy et al., *L'Asile au Sud*, Paris, La Dispute, 2008, p. 23-46.

12. Sur les tensions entre le gouvernement sud-africain et le secrétariat de la SADC sur l'adoption du protocole, voir J. O. Oucho et J. Crush, « Contra free movement : South Africa and the SADC Migration Protocols », *Africa Today*, vol. 48, n° 3, 2001, p. 139-158. Sur la « clandestinité », voir A. Wa Kabwe-Segatti, « "Clandestins" et "Makwerekwere" dans l'Afrique du Sud post-apartheid : production de catégories, pratiques administratives et xénophobie », *Social Science Information/Information sur les Sciences Sociales*, vol. 47, n° 4, 2008, p. 661-680 ; A. Bloch, « Gaps in protection : undocumented Zimbabwean migrants in South Africa », Forced Migration Studies Programme, University of the Witwatersrand, 2008, Working Paper Series n° 38, <www.migration.org.za.>.

13. Voir W. Beinart, « Political and collective violence... », art. cit.

14. En référence à la déclaration du ministre de la Sécurité, Charles Nqakula (par ailleurs époux de la ministre de l'Intérieur, Nosiviwe Mapisa-Nqakula), au début des émeutes de mai, « Attacks on foreigners too localised to be called a crisis, says Nqakula », *Cape Times*, 14 mai 2008.

15. « Rampaging mob attacks foreigners », *Cape Argus/Sapa*, 12 mai 2008.

16. « Task team to probe causes of attack on foreign nationals », *BuaNews*, 16 mai 2008.

17. « Mob violence sweeps Gauteng », *Mail & Guardian/Sapa*, 19 mai 2008.

18. « No "Third Force" behind attacks », *News 24/Sapa*, 19 juin 2008.



Congress (ANC) et potentiel successeur, condamnent les émeutes publiquement en les qualifiant de « honte absolue »¹⁹.

Le bilan d'ensemble est de 62 morts dont 22 Sud-Africains, d'environ 670 blessés graves et de 17 000 déplacés selon la police ou 200 000 selon les organisations de défense des migrants et réfugiés²⁰. Des « camps » ou abris d'urgence ont en effet été mis en place à partir du 20 mai afin de faire face à l'afflux de milliers de personnes que les commissariats et édifices religieux ne peuvent bientôt plus contenir. Des polémiques s'ensuivront sur la gestion et les objectifs de ces camps, sur l'intervention du Haut-commissariat aux Réfugiés des Nations unies et du ministère de l'Intérieur sud-africain (*Department of Home Affairs*) jusqu'à leur fermeture officielle le 15 août, suspendue par un recours en appel auprès de la Cour Constitutionnelle présenté par un collectif d'associations estimant que le plan de réintégration est insuffisant²¹. Sur les 1 400 personnes interpellées depuis le 11 mai, plusieurs centaines ont été mises en examen dans le cadre de 217 procès, une majorité a été libérée sous caution tandis qu'une dizaine serait incarcérée dans l'attente d'un jugement²². En décembre 2008, aucune condamnation n'avait été prononcée. Alors que la National Association of Democratic Lawyers (Association nationale des avocats démocrates), association proche du parti d'opposition Democratic Alliance, appelait le 26 mai à une commission d'enquête spéciale, à des tribunaux d'exception et à des compensations financières pour les déplacés²³, seul un séminaire consacré à la xénophobie est organisé par la Commission parlementaire de l'Intérieur et des Affaires étrangères le 20 juin 2008²⁴. Malgré les pressions de certaines ONG, la désignation d'une commission d'enquête officielle semble aujourd'hui peu vraisemblable²⁵.

Si l'on considère généralement que les émeutes ont pris fin autour du 23 mai, cette périodisation cache mal la répartition spatiale et temporelle continue des violences, avant le 11 et après le 23 mai. Ces violences posent un certain nombre de problèmes méthodologiques classiques : comment identifier les violences spécifiquement « xénophobes » ? Comment les périodiser ? Comment évaluer leur intensité ou leur nature individuelle ou collective ? La police sud-africaine comptabilise en effet sans distinction spécifique toute agression ou homicide. Les sources médiatiques permettent toutefois de dégager la spécificité de ce type de violences à travers les formes d'agression et le ciblage systématique des victimes, d'établir une chronologie et une cartographie de leurs occurrences sur le territoire sud-africain et leur lien avec les mobilisations sociales visant explicitement les immigrés depuis le début des années 1990²⁶. Les principales tendances sont les suivantes : premièrement, l'intensité et la gravité des violences de mai et juin 2008 sont plus importantes dans la province du Gauteng et c'est là qu'elles ont commencé. Deux autres foyers de violence

se dégageant, Le Cap et l'extrémité ouest de la province du Western Cape, ainsi que Durban. Ceci ne correspond pas à la répartition des étrangers sur le territoire : les pourtours frontaliers (Limpopo et Mpumalanga), zones où les étrangers, notamment zimbabwéens et mozambicains, sont nombreux, n'ont pas été touchés par les émeutes. Deuxièmement, les 140 zones affectées sont à une écrasante majorité des zones urbaines informelles. Troisièmement, les auteurs de violence semblent être majoritairement de jeunes hommes de milieux socio-économiques extrêmement défavorisés mais pas nécessairement au chômage, comme le confirme la mobilisation des travailleurs des *hostels* d'Alexandra. Quatrièmement, les éléments déclencheurs mentionnés tournent toujours autour des questions d'accès aux services de base (le logement notamment) mais il peut s'agir là de reconstructions *a posteriori*. Enfin, la nature des violences et des sévices et les modalités des attaques se distinguent nettement des autres manifestations de type vigilantisme, même si des filiations sont identifiables. Une enquête de plusieurs mois réalisée par le Forced Migration Studies Programme de l'université du Witwatersrand montre que la préméditation, le degré de concertation et d'organisation des auteurs de violence au plan local est tout à fait spécifique²⁷. Elrena van der Spuy, criminologue de l'université du Cap, souligne aussi la « stylisation » caractéristique des sévices corporels infligés²⁸.

19. « Mbeki, Zuma condemn attacks », *Mail & Guardian Online Reporters*, 25 mai 2008.

20. « 217 xenophobia cases before courts », *ANC Daily News Briefing/Sapa*, 23 juin 2008. L'association Consortium for Refugees and Migrants in South Africa (Cormsa) additionne les chiffres fournis par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (Ocha) au nombre de rapatriés déclarés par les pays voisins. Voir Cormsa, *Protecting Refugees and Asylum Seekers in South Africa*, 19 juin 2008, Johannesburg, <www.cormsa.org.za> ; et entretien avec Loren Landau, président de Cormsa.

21. « Gauteng refugee battle to go to top court », *The Mail & Guardian online*, 12 août 2008, sur <www.mg.co.za>.

22. « 217 xenophobia cases before courts », art. cit.

23. « Xenophobia : Call for full inquiry », *The Mail & Guardian online*, 26 mai 2008, sur <www.mg.co.za>.

24. Migration and Xenophobia Seminar, Parliamentary Monitoring Group, 26 juin 2008, sur <www.pmg.org.za>.

25. Réunion des ONG du Cormsa, communication informelle, 2 octobre 2008.

26. Une étude complète et systématique, à partir de 4 000 coupures de presse, a été réalisée par une équipe de l'université de Stellenbosch à la demande d'Africa Dawn, un *think tank* proche de l'ANC en octobre 2008 : S. Bekker *et al.*, *Xenophobia and Violence in South Africa : A Desktop Study of the Trends and a Scan of Explanations Offered*, Université de Stellenbosch, 2008, non publié.

27. J.-P. Misago, *Baseline Study on the 2008 Violence against Foreigners in South Africa*, Forced Migration Studies Programme, Draft report presentation to Atlantic Philanthropies, Johannesburg, University of the Witwatersrand, 10 novembre 2008, non publié. Enquête qualitative réalisée auprès de 270 personnes dans huit localités affectées par les violences de mai et juin 2008 et deux localités proches mais non affectées.

28. Atelier de présentation du rapport Bekker *et al.*, *Xenophobia and Violence in South Africa...*, *op. cit.*, Université de Stellenbosch, 12 novembre 2008.



Un examen plus large de l'ensemble des violences contre des étrangers rapportées dans les médias sur la période 1980-2008 montre nettement l'enracinement du problème dès le début des années 1990, sa répartition sur l'ensemble du territoire mais aussi l'augmentation sensible des faits et de leur gravité en 2007 et 2008. On constate également que, alors que le président Mbeki a nié avoir été alerté par les services de renseignement²⁹, un simple examen des faits rapportés dans la presse et les rapports publics d'ONG permettait d'identifier le risque. Troisièmement, les dispositifs d'urgence semblent impuissants face à la diffusion des violences : de façon récurrente, des événements circonscrits à un *township* ou un campement informel (ou une partie de ces localités) se « diffusent » en quelques jours à des localités voisines, sans intervention efficace de la puissance publique. Même lorsque la police est informée des attaques, comme en mai 2007 à Schweizer-Reneke dans la province du NorthWest, elle ne met en œuvre aucun dispositif préventif de protection des biens et des personnes. Ce scénario s'est répété en mars puis en mai 2008 alors même que les autorités en charge de la sécurité nient le mécanisme de diffusion. Ainsi le ministre de la Sécurité, Charles Nqakula, déclarait le 16 mai que « les attaques contre les étrangers [étaient] trop localisées pour être considérées comme une crise », faisant tristement écho au déni de la crise zimbabwéenne par le président Mbeki³⁰. Enfin, la chronologie révèle l'installation d'un climat d'impunité tout au long des années 2000 : les auteurs d'attaques n'ont pas été, dans la grande majorité des cas, poursuivis et aucun responsable politique n'a été sanctionné pour la gestion souvent très approximative des épisodes violents. Le 23 mai 2008, Essop Pahad, ministre de la Présidence, admet la responsabilité gouvernementale et l'échec des politiques en place, mais pour aussitôt affirmer que cet échec ou la pauvreté ne peuvent justifier cette « violence barbare » tandis que le ministre de la Sécurité, Charles Nqakula, confie que le gouvernement a été « pris au dépourvu » par les attaques³¹.

Il est donc évident que les émeutes de mai 2008 participent d'un ensemble de dynamiques anciennes, à l'échelle nationale et dont la gravité n'est pas sans précédent mais sont aussi très spécifiques par le motif de mobilisation, sa distribution au-delà des clivages régionaux, locaux et partisans, et les modes opératoires. Quelles approches privilégier face à ce type de phénomène ? Quelles réponses sont apportées par les travaux déjà disponibles ?

RACE, CLASSE ET GOUVERNANCE : L'ANALYSE PAR LES CLIVAGES

IDÉOLOGIQUES POSTAPARTHEID

Les événements de mai 2008 ont été une onde de choc dans l'ensemble du pays et du continent. Au plan national, l'ampleur des attaques et leurs conséquences, le déclenchement du plan de « catastrophe » (*disaster management*), le recours à l'armée et particulièrement les images des *townships* en feu et d'êtres humains brûlés vifs ont frappé les consciences. Les autorités provinciales et municipales ont découvert à cette occasion qu'elles étaient très largement démunies³². Ce constat cuisant a suscité des déclarations de nombreux responsables politiques et des commandes urgentes d'expertises sur les faits³³. Les lectures du phénomène sont à la fois le reflet de l'agenda migratoire sud-africain des quinze dernières années et du contexte préélectoral sud-africain qui conditionne la plupart des débats publics, particulièrement depuis l'élection de Jacob Zuma à la tête de l'ANC en décembre 2007. Ces premiers documents et des entretiens avec différents acteurs révèlent trois angles d'analyse principaux de la question xénophobe : la race et l'allochtonie, la lutte de classes, et enfin le déficit de gouvernance, particulièrement au niveau local. Il faut cependant distinguer la glose de l'analyse. La majeure partie des analyses et commentaires produits entre mai et décembre 2008 relève d'une glose à partir d'éléments épars et d'une analyse de sources secondaires. Il n'y a eu que de rares démarches de recherche scientifique empruntant une démarche inductive (comme celles de Bekker ou Misago, déjà citées) ou une approche par les théories du choix rationnel, notamment dans la dimension « frustration relative »³⁴, ou

29. « Mbeki denies xenophobia warning », *The Times/Sapa*, 3 juin 2008.

30. « Attacks on foreigners too localised to be called a crisis, says Nqakula », *Cape Times*, 14 mai 2008.

31. « Ministers confess to failure on violence », *Business Day*, 23 mai 2008.

32. Sentiment confirmé ouvertement dans des réunions de travail avec des représentants du ministère du Gouvernement local, Pretoria, août 2008.

33. Voir par exemple Centre for the Study of Violence and Reconciliation (CSVR), *Understanding Current Xenophobic Attacks and How South Africa can Move Forward*, communication au Parliamentary Seminar on Migration and Xenophobia, 20 juin 2008 ; J. Crush *et al.*, *The Perfect Storm : The Reality of Xenophobia in Contemporary South Africa*, Samp Migration Policy Series, n° 50, 2008 ; et les rapports cités dans les notes suivantes. Le CSVR a mis en place un site d'information et de coordination pendant la crise : <www.saemergency.info>.

34. Human Sciences Research Council (HSRC), *Citizenship, Violence and Xenophobia : Perceptions from South African Communities*, Pretoria, Democracy and Governance Programme, HSRC, juin 2008.



étudiant les perceptions mais pas le passage à l'acte (Samp, Idasa³⁵), ou encore la promotion et à la défense des droits des migrants³⁶.

Comme le rappelle l'Institute for a Democratic South Africa (Idasa), la question xénophobe est loin d'être nouvelle et son analyse en Afrique du Sud, sans être encore très dense, offre un début de corpus³⁷. Une première lecture, mobilisée en particulier par le président Mbeki et différentes personnalités de l'ANC (Jacob Zuma, Essop Pahad, Nosiviwe Mapisa-Nqakula ou Charles Nqakula), insiste sur la dimension classiste de ces émeutes : des phénomènes structurels seraient à l'origine des violences et notamment les questions d'emploi, d'accès au logement et de frustration devant le manque ou la lenteur des services publics. Le ministre des Renseignements, Ronnie Kasrils, a ainsi déclaré que « c'était une chose de savoir que quelque chose couve, mais que c'en [était] une autre de cerner l'explosion d'un problème social³⁸ ». Ceci revient, paradoxalement, à condamner le bilan gouvernemental dans une contradiction finalement assez attendue de cette période de divisions majeures au sein de l'ANC. Cette lecture n'est pas sans poser problème. Comme le souligne Adam Habib, de l'université de Johannesburg, les inégalités sont bien plus fortes que la pauvreté dans un pays qui a aujourd'hui remplacé le Brésil comme société la plus inégale au monde. Pour Habib, la notion de « frustration relative » est plus pertinente pour expliquer ce qu'il qualifie de « première explosion » du « rêve différé » (en allusion au poème de Langston Hughes)³⁹. Miriam Altman, du HSRC, insiste quant à elle sur le niveau élevé de chômage structurel, rappelant que 50 % environ des écoliers sortiront du système éducatif sud-africain sans diplôme de fin d'études secondaires, et identifie le manque de qualifications adéquates, plus que le nombre de créations d'emploi finalement relativement élevé (environ 1,5 million entre 2002 et 2006), comme cause profonde du chômage et de la frustration⁴⁰. D'autres analystes font du manque d'accès aux services sociaux de base l'un des facteurs essentiels d'une frustration croissante, particulièrement dans les zones les plus déshéritées des campements informels⁴¹. Ces arguments structurels globaux (pauvreté, chômage des jeunes, accès difficile aux services sociaux de base) mettent l'accent sur des causes profondes et générales, mais sans localisation empirique différenciée. L'inefficience des services publics locaux peut constituer une piste de compréhension du caractère très localisé des violences. Les premiers résultats d'enquêtes, notamment celle de Robert McBride, chef de la police de la zone métropolitaine de Ekurhuleni (à l'est de Johannesburg), semblent pourtant démontrer l'absence de corrélation entre la faiblesse des services sociaux de base et les violences : Ramaphosa et Mandela Park-Katlehong, qui ont accueilli de nombreux nouveaux services sociaux ces dix dernières années, ont ainsi été des théâtres de violence⁴². Misago confirme

pour sa part l'éloignement et la très faible qualité des services dans les dix sites où il a enquêté. Pour trancher ce débat, il faudrait des indicateurs localisés de répartition et d'accès aux services sociaux qui font aujourd'hui défaut.

Une deuxième lecture privilégie la dimension idéologique et le caractère « xénophobe », à grands renforts d'enquêtes d'opinion qui montrent la force croissante du sentiment xénophobe en Afrique du Sud⁴³. Les enquêtes réalisées par le HSRC immédiatement pendant et après les violences de mai 2008 insistent sur l'imbrication des facteurs mais font ressortir clairement deux éléments importants. La dimension de genre y est nettement isolée comme un élément spécifique, jouant un rôle à deux niveaux : premièrement, dans l'idée que les étrangers « prennent les femmes sud-africaines », confirmant en cela les enquêtes du Samp. Deuxièmement, dans l'attitude des Sud-Africaines, globalement plus tolérantes que les hommes vis-à-vis des étrangers. Troisièmement, l'enquête HSRC confirme un sentiment ancien, latent, répandu et globalement très défavorable aux étrangers comme l'illustre l'extrait suivant d'un groupe de discussion :

« [...] Cette violence est arrivée parce que les gens sont en colère, ça a toujours été là mais ce n'était pas aussi fort que maintenant. Nous n'avons jamais dit que nous étions contents de vivre avec eux mais c'était limité et donc les gens ont eu recours à la violence parce qu'ils ont compris que la situation devenait sérieuse⁴⁴. »

37. On peut citer, entre autres, L. B. Landau et I. Haupt, « Tactical cosmopolitanism and idioms of belonging : insertion and self-exclusion in Johannesburg », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, à paraître ; M. Neocosmos, *From « Foreign Natives » to « Native Foreigners » – Explaining Xenophobia in Post-Apartheid South Africa : Citizenship and Nationalism, Identity and Politics*, Dakar, Codesria, 2006 ; I. Palmary, *Refugees, Safety and Xenophobia in South African Cities : The Role of Local Government*, CSVR, 2002 ; et les documents suivants du Samp : *Regionalizing Xenophobia ? Citizen Attitudes to Immigration and Refugee Policy in Southern Africa*, Migration Policy Series (MPS) n° 30, 2004 ; *Immigration, Xenophobia and Human Rights in South Africa*, MPS n° 22, 2001 ; *Writing Xenophobia : Immigration and the Press in Post-Apartheid South Africa*, MPS n° 17, mars 2000 ; *Still Waiting for the Barbarians : SA Attitudes to Immigrants & Immigration*, MPS n° 14, 1999 ; *Challenging Xenophobia : Myths and Realities of Cross-Border Migration in Southern Africa*, MPS n° 7, 1998.

38. Déclaration de Ronnie Kasrils rapportée dans « Govt "knew" something was brewing », 23 mai 2008, sur <www.news24.com>.

39. A. Habib, « Explosion of a dream deferred », *The Star* (« Never Again », Supplement on Xenophobia), 17 juin 2008, p. 2.

40. M. Altman, « Desperation of SA's jobless youth major factor in violence », *The Star* (« Never Again... »), *op. cit.*, p. 6.

41. R. Richards et T. Rapoo, « Frustration and anger at the lack of basic services a trigger for attacks », *The Star* (« Never Again... »), *op. cit.*, p. 7.

42. A. Basson, « McBride's xeno report », *The Mail & Guardian*, 11-17 juillet 2008.

43. Voir les textes du Samp déjà cités de 1998, 1999, 2002 et 2008 ; Idasa, *Aliens, Migrants, Refugees and Interlopers : Perceptions of Foreigners in South Africa*, ePoliticsSA, n° 1, 2008 ; I. Palmary, *Refugees, Safety and Xenophobia...*, *op. cit.*

44. HSRC, *Citizenship, Violence and Xenophobia...*, *op. cit.*



Enfin, dernier résultat essentiel de cette enquête, beaucoup de Sud-Africains semblent estimer que les étrangers en situation irrégulière ne doivent pas bénéficier des garanties constitutionnelles de droits fondamentaux. Il y a là clairement une opposition entre les différents cadres normatifs (la Constitution d'une part, le sentiment populaire de légitimité dans l'accès aux services de l'autre) sur lesquels est fondée la transition postapartheid. L'enquête de Misago confirme l'enracinement profond du sentiment xénophobe mais aussi son articulation au contexte politique sud-africain. La crise de succession sud-africaine est ainsi invoquée régulièrement par les personnes interrogées dans cette enquête, autour de l'idée qu'il faut « profiter » de la période transitoire (avant l'élection officielle de Zuma en 2009) pour se débarrasser des étrangers car « ils ont su profiter » du Reconstruction and Development Programme – grand programme d'investissement en infrastructures de l'administration Mandela –, « et ils sauront bien se positionner avec la relance économique annoncée »⁴⁵. D'autres sources font état de réflexions associant Zuma à une refondation de la légitimité politique qui reviendrait sur les aspects legalistes progressistes négociés entre 1990 et 1994. Lors des émeutes, à certains *check-points*, les étrangers voyaient ainsi leurs papiers d'identité saisis et déchirés au motif qu'il s'agissait de *Mandela papers* et qu'il allait maintenant falloir se doter de *Zuma papers*⁴⁶. Enfin, les données empiriques du Samp en particulier, fondées sur de larges échantillons et répétées dans le temps, ont le mérite d'identifier nettement une conception très largement répandue de l'étranger, africain surtout, comme un Autre ontologique. Sans que cela soit nécessairement formulé aussi explicitement par les acteurs et mes analystes de la crise, on est en présence d'une essentialisation classique, racialisante. Peu d'analystes sud-africains problématisent pourtant la question xénophobe en terme de « race » ou de « racisme » comme si la vision panafricaniste dominante empêchait que l'on applique à des violences commises entre Africains la conception théorique de la violence raciste, au sens essentialiste du terme⁴⁷.

La diffusion très large du sentiment xénophobe n'éclaire cependant pas totalement les mécanismes de la violence au niveau local, ni la relation autochtones-allochtones, illustrée par les cas relativement nombreux d'attaques contre des Sud-Africains des marges, Shangaans et Vendas notamment. Enfin, ces enquêtes d'opinion ne permettent pas de comprendre comment ce terreau xénophobe est opératoire au niveau microlocal.

Ceci nous amène à une troisième dimension essentielle, soulevée plus récemment par certains analystes : la question de la gouvernance locale des migrations. Les violences de mai 2008 devraient en effet quelque chose à un système de gouvernement local partiellement déficient. Le Western Cape et Ekurhuleni sont pris en exemple de cette gouvernance problématique de

l'immigration au niveau local. L'affrontement entre la mairie dirigée par le chef de l'opposition, Hellen Zille, et la Province du Western Cape, dirigée au moment des troubles par Ebrahim Rasool, de l'ANC, a abouti, après un chaos initial, à une certaine émulation entre province et municipalité au bénéfice des déplacés. Dans la commune d'Ekurhuleni, à l'est de Johannesburg, en revanche, il semblerait que les divisions au sein de l'ANC aient instrumentalisées voire amplifiées les troubles, la faction hostile au maire ANC cherchant à le discréditer⁴⁸.

Bien qu'aucune étude d'envergure n'ait été menée jusqu'ici sur la dimension locale de la gouvernance des migrations en Afrique du Sud, des pistes de lecture ont été ouvertes et des représentants du ministère du Gouvernement provincial et local les ont officiellement reconnues comme valides⁴⁹. Richards et Rapoo, du Centre for Policy Studies, considèrent ainsi que le système actuel rend impuissants les conseillers municipaux (*ward councillors*) élus à la proportionnelle et qui travaillent dans des commissions municipales qui n'ont souvent rien à voir avec les problèmes cruciaux de leurs circonscriptions⁵⁰. Un déficit de compétences techniques et stratégiques paralyse certaines municipalités. Enfin, les conseils de circonscription (*wards*), censés recueillir et canaliser les revendications des habitants des circonscriptions sont peu efficaces soit faute de leadership (et ils sont alors contournés et remplacés par d'autres formes de mobilisation, voire des systèmes mafieux de protection et de racket), soit parce qu'ils deviennent au contraire des lieux d'incitation à la haine, comme différentes enquêtes de terrain sont en train de le montrer⁵¹.

45. J.-P. Misago, *Baseline Study on the 2008 Violence...*, *op. cit.*

46. Communication de Loren Landau, Forced Migration Studies Programme, corroborée par les observations de Jean-Pierre Misago, Forced Migration Studies Programme, juin 2008.

47. Achille Mbembe, de l'Institut Wiser de Johannesburg, estime quant à lui que ces attaques relèvent de la « négrophobie » et d'une « forme de haine de soi » qui découle des « dommages psychiques qu'un grand nombre de Sud-Africains blancs et noirs présentent toujours après de longues années de brutalité », *The Star* (« Never Again... »), *op. cit.*, p. 8.

48. A. Basson, « McBride's xeno report »..., *art. cit.*, p. 6. Les clivages locaux partisans sont par ailleurs confirmés par l'enquête de Misago qui retrace dans le détail les affrontements factionnels locaux qui ont alimenté la mobilisation xénophobe.

49. Entretiens avec deux responsables du ministère sud-africain du Gouvernement local et provincial, Sheila Hugues, responsable des relations interministérielles, et Clinton Heimann, directeur du Programme intégré de développement rural durable, Berlin, 4 septembre 2008.

50. R. Richards et T. Rapoo, « Frustration and anger... », *art. cit.* Voir aussi les travaux de C. Béné-Gbaffou, « Holding local government accountable? Civil society, ward councillors and decision-making in Johannesburg », communication au colloque final du programme « Mutations démocratiques dans les pays émergents », Johannesburg, Université du Witwatersrand, 11 février 2008.

51. J.-P. Misago, *Baseline Study on the 2008 Violence...*, *op. cit.*



Les entretiens avec les acteurs locaux dévoilent clairement comment ces ordres locaux alternatifs, aux contours très divers (les Comrades d'Itireleng, Amabhacca à Tembisa, les Indunas zoulous d'Alexandra, la Gauteng Civic Association à Atteridgeville, la Siyakha Business Association à Masiphumelele, les Community leaders de Du Noon ou les membres du Ward Committee de Ramaphosa), sont institués ou dévoyés en raison de la déficience du gouvernement local et sur la base d'une mission d'« intérêt collectif » : l'expulsion/élimination des étrangers⁵².

Si les failles du système du gouvernement local sud-africain et ses limites en termes de capacité sont bien connues⁵³, jamais elles n'étaient apparues aussi crûment. Or, l'identification de l'étranger comme bouc-émissaire et le passage à l'acte pourraient aussi révéler le recul de l'emprise de l'ANC sur le terrain, avec des cellules en proie à des querelles internes et une difficulté à instaurer des directions locales de qualité, à même de gérer les municipalités et désamorcer les conflits⁵⁴. La présence de l'United Democratic Party de Bantu Holomisa, parti ultraminoritaire surtout actif dans le Limpopo et Gauteng, et de l'Inkatha Freedom Party de Mangosuthu Buthelezi, parti ethnonationaliste zoulou en perte de vitesse, a été soulignée dans le rapport McBride dans différentes localités ayant connu des attaques en mai. Le rapport Misago confirme le rôle instrumental de l'Inkatha à Alexandra. Dans une étude en cours, Christine Fauvelle-Aymar explore les corrélations entre les violences de 2008 et la participation aux élections locales de 2006 dans la province du Gauteng – elle semble confirmer un degré de compétition électorale plus élevé et une participation plus faible dans les circonscriptions affectées par les violences⁵⁵. Au total, l'étude du niveau local révèle l'inefficience du système, le recul de l'emprise partisane locale du parti majoritaire et le décalage énorme entre les engagements du gouvernement central et le déficit de ressources humaines au niveau des municipalités.

La prise en charge du débat public par de nombreuses organisations de la société civile sud-africaine, par des instances gouvernementales et par différentes agences internationales (la coopération canadienne, l'Union européenne, les fondations politiques et la coopération allemandes notamment) permet toutefois de penser que l'on assiste aujourd'hui à une évolution importante de l'agenda migratoire et à un repositionnement des acteurs de son référentiel. Dans l'immédiat, seule une description des tendances observées est possible.

ÉMERGENCE ET REPOSITIONNEMENT DES ACTEURS

NON ÉTATIQUES : MIGRANTS VERSUS ONG

Pour de nombreuses organisations de défense des droits de l'homme sud-africaines, l'immigration a été une source majeure de mobilisation depuis la fin des années 1990. Rares étaient alors les associations de migrants et aucune n'était suffisamment structurée pour faire pression sur le gouvernement sud-africain. Les ONG de défense des droits de l'homme étaient alors le partenaire évident (mais souvent antagoniste) du gouvernement dans le débat sur l'immigration⁵⁶. Puisant dans un répertoire légaliste et convaincues de la toute puissance constitutionnelle comme rempart contre les dérives du pouvoir, ces différentes organisations, parmi lesquelles on peut citer Lawyers for Human Rights, les « cliniques légales » des universités du Witwatersrand et du Cap, Idasa ou, plus récemment, le Consortium for Refugees and Migrants in South Africa (Cormsa) ont remporté plusieurs procès et contribué à imposer la Constitution sud-africaine comme étalon de toute nouvelle législation sur l'immigration et l'asile. Souvent par la judiciarisation, elles ont facilité la socialisation des élites politiques sud-africaines à l'idée d'un ensemble de droits fondamentaux des migrants. Ce groupe d'intérêt a donc joué un rôle essentiel dans la structuration du référentiel de l'immigration et de l'asile. Collaborant étroitement avec les associations de migrants et de réfugiés, les ONG de défense des droits de l'homme ont alors été perçues comme des représentants légitimes (et bien utiles, faute d'interlocuteurs) des « ressortissants » de ces politiques, les migrants.

Avec l'adoption de la législation sur l'asile en 1998 (entrée en vigueur en 2000) et dans le contexte d'une forte augmentation des demandes d'asile au début

52. *Ibid.*

53. C. Bénit-Gbaffou, « Johannesburg : les déceptions d'une politique urbaine post-apartheid », in F. Dureau et al., *Métropoles en mouvement : une comparaison internationale*, Paris, Anthropos, Economica, 2000, p. 357-368 ; I. Crouzel, 2007, « Les transformations de la gouvernance urbaine en Afrique du Sud : dispositifs démocratiques et nouvelles formes de régulation », in L. Fourchard (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique*, Paris, Karthala, 2007 ; S. Parnell et al., *Democratising Local Government, The South African Experiment*, Le Cap, University of Cape Town Press, 2002.

54. V. Darracq, « The ANC on the ground : a movement of the people ? », communication au colloque « Mutations démocratiques... », déjà cité.

55. Communication personnelle de Christine Fauvelle-Aymar.

56. Pour une description détaillée des acteurs du référentiel dans cette période, voir A. Wa Kabwe-Segatti, « Reforming South African migration policy in the post-apartheid period : what it means and what it takes », in A. Wa Kabwe-Segatti et L. B. Landau (dir.), *Migration in Post-Apartheid South Africa...*, *op. cit.*



des années 2000⁵⁷, de nouveaux acteurs sont entrés en jeu et ont provoqué un repositionnement d'ensemble. Différentes alliances entre les groupements de recherche universitaires, les ONG des droits de l'homme et des associations de migrants ont vu le jour : c'est le cas du Consortium for Refugees and Migrants in South Africa (Cormsa) qui rassemble plus d'une quinzaine de ces organisations.

Même si les attaques xénophobes ont régulièrement émaillé les relations entre Sud-Africains et étrangers ces vingt dernières années, le degré de mobilisation pour la protection et l'assistance aux victimes et aux déplacés atteint en mai 2008 reste inégalé – à la mesure de la violence, de l'ampleur et de l'impact des attaques elles-mêmes. Différents collectifs locaux et un collectif national ont vu le jour, dynamisant des réseaux existants (ceux mentionnés précédemment), voyant la création ou la formalisation d'associations (comme l'African Diaspora Forum ou l'Association of Somalian Migrants in South Africa), l'entrée et l'association de nouveaux acteurs (les ONG humanitaires comme Médecins sans frontières et la Croix Rouge), et des coalitions d'acteurs elles aussi inédites (associations religieuses, humanitaires, de défense des droits de l'homme, organisations internationales dont le HCR et Ocha). Cette complexification soudaine, due à la crise humanitaire, a révélé au fur et à mesure certaines lignes de fracture, notamment entre ONG de défense des droits de l'homme et associations de migrants. Par exemple, certaines associations telles le Coordinating Body of Refugee Communities, présidé par Ndessomin Dosso, ont ouvertement critiqué le dépôt d'une plainte et l'appel déposé par Cormsa devant la Cour constitutionnelle contre la décision de fermeture des abris de déplacés à la mi-août 2008⁵⁸. Comment a-t-on abouti à cette situation de controverse qui complexifie un processus d'élaboration déjà laborieux et conflictuel de la politique migratoire ? Quels sont les enjeux de ce nouveau développement en termes d'évolutions des répertoires en présence, de cadrage du référentiel sur l'immigration et de positionnement des différents groupes d'intérêt ? On ébauchera ici quelques pistes de réponse.

Aussi longtemps que les ONG de défense des droits de l'homme militaient contre la détention et l'arrestation illégales de personnes (y compris de Sud-Africains) par les agents de l'immigration, non seulement leurs recours en justice avaient plus de chance d'aboutir mais ils bénéficiaient aussi, globalement, d'une opinion favorable. Leurs activités s'inscrivaient finalement dans la continuité des combats historiques menés par les « cliniques légales » contre les arrestations et détentions arbitraires perpétrées par la police de l'apartheid. Ces ONG bénéficiaient aussi du consensus général autour de l'inefficacité notoire du ministère de l'Intérieur sud-africain. Aujourd'hui, ces ONG tentent de mobiliser pour que des poursuites soient systématiquement entamées

contre les auteurs de crimes xénophobes. De là à considérer ces interventions comme des attaques « contre les communautés », il n'y a qu'un pas que certains sont déjà prêts à franchir, d'autant que la dénonciation récente par les ONG de l'incapacité des autorités à assurer la protection physique des migrants n'a fait qu'exacerber, chez les populations sud-africaines des quartiers concernés, un sentiment d'injustice quant au traitement perçu comme préférentiel des étrangers. Ces ONG sont donc aujourd'hui en porte-à-faux en défendant des personnes qui, bien que victimes, sont illégitimes aux yeux de beaucoup de Sud-Africains. En outre, l'entrée en scène des nouvelles associations de migrants et réfugiés décrites plus haut a également atteint la légitimité de ces ONG en tant que représentantes des migrants. C'est tout particulièrement la gestion d'une « crise dans la crise » – le refus de certains déplacés de s'enregistrer et leur envoi dans un centre de rétention puis leur libération et leur installation illégale en bordure d'une route⁵⁹ – qui a déclenché une « controverse », au sens commun et politique du terme, entre ONG et associations de migrants. Certains responsables de ces associations ont alors essayé de s'imposer comme les seuls porte-parole légitimes des déplacés et de négocier directement avec les autorités, là où les ONG de juristes (Lawyers for Human Rights notamment), préféreraient recourir aux tribunaux.

Au-delà d'une simple divergence de stratégies, ces incidents marquent un tournant probablement plus profond dans la structuration du référentiel de l'immigration en Afrique du Sud. Ils témoignent en effet de l'entrée en scène des « ressortissants » (au sens politique) dans le processus de transformation de la politique sud-africaine d'immigration. Légitimés non pas en fonction de mécanismes électifs ou représentatifs mais à travers la crise, et plus profondément, par rapport à l'échec de politiques gouvernementales ineptes et des

57. Les demandes d'asile sont ainsi passées de 4 860 en 2001 à 84 085 en 2003 et à 170 865 en 2007 pour 36 736 réfugiés reconnus au total (chiffres du ministère de l'Intérieur sud-africain, 2007).

58. Ndessomin Dosso, président, Coordinating Body of Refugee Communities, *The Mail & Guardian Online*, 18 août 2008, interview citée dans un article. La tension entre associations de juristes et associations de migrants a été confirmée par Judith Hayem, militante française intervenue en tant que bénévole dans la médiation entre les déplacés et les autorités sud-africaines, et Marc Gbaffou, président de l'African Diaspora Forum, association culturelle créée suite aux émeutes, également impliqué dans la médiation.

59. Il est fait allusion ici à l'épisode principal de la crise des camps du Gauteng qui s'est déroulée entre fin juin et fin juillet 2008 à partir du camp de Rifle Range, Glenanda au sud-ouest de Johannesburg. Bien qu'aucune analyse détaillée n'ait été publiée pour l'instant, on peut en suivre les principaux déroulements à travers les archives de presse. Voir notamment T. Tshabalala, 2008, « Xenophobia Refugees Risk Deportation over ID Cards », *The Mail & Guardian online*, 21 juillet 2008, <www.mg.co.za/article/2008-07-21-xenophobia>.



stratégies de protection des ONG, ces nouveaux acteurs bouleversent les rapports de force à l'intérieur du référentiel. Ils n'ont cependant pas été en mesure jusqu'ici d'afficher une position unifiée ou d'employer un répertoire cohérent ou un système de revendications pragmatique. Il est donc impossible de dire pour l'instant s'ils entreront dans des coalitions avec d'autres acteurs, anciens ou non. Cependant, le risque est grand d'aboutir soit à une marginalisation des ONG de droits de l'homme et à une déperdition de compétences juridiques ; soit à une instrumentalisation des associations de migrants par les autorités, promptes à percevoir que les associations sont plus aisées à manier que des ONG rompues à l'action militante et aux combats judiciaires.

Pour comprendre et qualifier les violences de mai 2008, il faut à la fois avancer avec prudence dans un champ scientifique encore peu balisé et sortir des interprétations modélisées (tentant d'appliquer tel ou tel modèle d'explication des faits violents par un schéma pré-établi) pour privilégier des approches plurielles, mobilisant des méthodes et des postures variées. Il faut en particulier désagréger le phénomène xénophobe des formes anciennes de violence collective et politique, dont il diffère en termes d'échelle, de continuité historique et de populations cibles. Si l'on identifie aujourd'hui les modes opératoires de la violence xénophobe (préméditation, organisation communautaire, stylisation des violences aux personnes) et sa corrélation avec certaines caractéristiques structurelles politiques et socioéconomiques (délitement du leadership local et grande pauvreté), on comprend encore trop peu ses dimensions symboliques et les ressorts de sa diffusion sociale.

Les perceptions populaires dominantes identifiées par les enquêtes d'opinion conditionnent par ricochet une compréhension réactionnaire de la fonction d'une politique migratoire par les autorités (et qui serait uniquement fondée sur le contrôle et la restriction de l'accès au territoire). Cette compréhension étriquée du rôle de la politique migratoire est en décalage par rapport aux engagements constitutionnels du pays d'une part, et aux projets d'intégration régionale et à une vision de l'immigration comme outil de développement, de l'autre. Ce rétrécissement du « problème », confiné au registre du conflit et de la compétition économique et sociale, restreignent d'ores et déjà la marge de manœuvre perçue des responsables de l'ANC. La campagne électorale de 2009, dont le degré de compétition sera sans précédent avec la création très récente du Congress of the People (Cope) par des dissidents mbékistes de l'ANC, sera à ce titre particulièrement intéressante à observer. Au niveau local, on rapporte déjà chez certains candidats ANC⁶⁰ et dans le tout récent programme, officialisé début janvier 2009 par le Cope, des arguments à fondement xénophobe. Le Cope par exemple souhaite redéployer les forces armées

sud-africaines des missions de maintien de la paix sur le continent africain vers la surveillance des frontières nationales afin d'empêcher l'afflux de migrants dans le pays⁶¹.

Les événements de mai 2008 et la nécessité d'y répondre ont propulsé sur l'agenda de l'immigration les notions d'« intégration » et de « cohésion sociale » jusque-là absentes car conçues comme un « non-problème ». L'Afrique du Sud offre des discours officiels et des dispositions législatives relativement progressistes en matière d'immigration alors que le traitement des migrants par les autorités et les rapports sociaux révèlent un recours systématique à la discrimination et à la violence. Nouveau concept du répertoire progressiste promu plus particulièrement par des organisations comme le Samp⁶², la « cohésion sociale » a immédiatement obtenu l'oreille attentive de la ministre de l'Intérieur, qui s'est empressée de convier un *indaba* (conférence nationale) sur la xénophobie, vite rebaptisé « Dialogue social sur l'intégration » les 18 et 19 août 2008 à Pretoria. Il y a fort à parier que l'intégration devienne, après la xénophobie dans les années 2000, le nouveau mot d'ordre de la politique d'immigration qui devrait être redéfinie en 2009. Cette évolution si tardive révèle bien l'échec d'une politique migratoire qui n'accordait, dans son Livre blanc de 1998⁶³, pratiquement aucune attention à cette question (pas plus que dans le Livre blanc sur le gouvernement local de la même année), si ce n'est sous l'angle de la lutte contre la xénophobie, oubliant ainsi les principaux acteurs du sujet, les migrants, et leur relation à des « communautés » d'accueil malaisées à définir. Comme dans d'autres domaines de l'action publique – et c'est un héritage de la transition démocratique –, les pouvoirs publics et les représentants de la société civile adhèrent fortement à la valeur performative des engagements

60. Communication de Jean-Pierre Misago, Forced Migration Studies Programme, 8 décembre 2008.

61. M. Rossouw et M. Mataboge, « A new congress born in Africa », *The Mail & Guardian*, 19 décembre 2008-8 janvier 2009, p.4-5.

62. Ce concept est défini dans la toute nouvelle revue lancée par Idasa, *Migration and Social Cohesion*, coordonnée par Vincent Williams, du Samp.

63. Voir Task Team on International Migration, « Draft Green Paper on International Migration, 13 May 1997 », *Government gazette*, n° 18033, 30 mai, 1997 ; « White Paper on International Migration, as modified and approved by Cabinet », 31 mars 1999, <www.gov.za/whitepaper/1999/migrate/htm> ; The White Paper for Refugees Affairs Task Team, « Draft Refugee White Paper », 18 juin 1998, <www.gov.za/whitepaper/1998/18988>. Parmi les textes officiels sur la xénophobie, on citera aussi ANC, « Statement by ANC on Xenophobic Attacks on Zimbabweans », octobre 2001 ; ANC, « ANC Policy on Xenophobia », août 2001 ; « Statement by President Thabo Mbeki », mai 2001 ; Cosatu, « Cosatu Statement on Xenophobia », 8 février 2001 ; « Statement by Dr Nkosazana Dlamini-Zuma, South Africa Minister of Foreign Affairs », 1^{er} mai 2000 ; South African Human Rights Commission, « Braamfontein Statement on Xenophobia », 15 octobre 1998 ; Roll Back Xenophobia Campaign, 1998.



institutionnels symboliques : non-discrimination, inclusion, participation, non-racialisme, etc. : l'idée que ces engagements juridiques transformeront progressivement la réalité sociale est cependant aujourd'hui en butte aux pratiques constatées et au fonctionnement réel des institutions.

La concentration sur le niveau local révèle que, comme ailleurs en Afrique, la mondialisation nécessite le développement d'une capacité locale de gestion des tensions, souvent liées à des contextes d'inégalités extrêmes. Les recommandations en terme de flexibilité des « modèles » de gouvernance urbaine sont bienvenues mais le *learning by doing* ou l'apprentissage par essai-erreur et la circulation des leçons tirées d'expériences nationales réussies, s'avère ici indéfendable tant le prix à payer est élevé⁶⁴. Il ouvre aussi la porte à l'entrée en scène d'acteurs porteurs d'agendas antidémocratiques ou d'intérêts souvent exclusifs et opportunistes (du côté des associations de migrants) qui risquent d'attiser plus que d'apaiser la xénophobie. La crise a contraint à une réflexion trop longtemps différée sur l'intégration sociale des migrants en Afrique du Sud et obligé l'ensemble des acteurs à se repositionner. Ce tournant annoncé, qui aurait pu être anticipé politiquement, a donc été imposé par la violence ■

Aurelia Wa Kabwe-Segatti

IRD-UMR 201 Développement et Sociétés

Forced Migration Studies Programme, Université du Witwatersrand, Johannesburg

64. I. Cruzel, *Démocratiser la gouvernance locale : entre ouverture d'un espace public et inertie des pratiques*, Cean, rapport pour les Nations unies et le ministère des Affaires étrangères et européennes, 2007, disponible sur <www.cean.sciencespobordeaux.fr>.