

Métropoles sud-africaines : le local en otage ?

Claire BÉNIT

géographe

Anthony CHRISTOPHER

géographe

Philippe GERVAIS-LAMBONY

géographe

Juillet 2001, hiver austral, Bredell (Ekurhuleni). Le vendredi 13, à l'aube, une cinquantaine de squatters, armés de bâtons, entourent une baraque de tôle et tentent d'empêcher sa destruction. En face d'eux, des salariés de la Wozani Security, une société privée spécialisée dans la destruction des camps illégaux. On les surnomme *Rooi Gevaar*, « danger rouge », car ils portent des uniformes rouges. L'humour populaire joue du symbole : dans les villes sud-africaines, la peur des « rouges » a-t-elle changé de bord ? C'est le 14 juillet 2001 que cette baraque, la dernière du camp illégal de Bredell, dans la municipalité d'Ekurhuleni, à l'est de Johannesburg, fut détruite, sous l'œil bienveillant d'un cordon de police.

Le camp illégal de Bredell s'était développé en 2000, tout près de l'aéroport international de Johannesburg, sur des terrains appartenant à l'État et à une société privée. Cette communauté avait résisté à la police et demandé, en vain, la protection de l'ANC local. À partir de mars 2001, un *civic*¹ (*African Renaissance Civic*

¹ Les associations citadines sud-africaines, dites *civics*, sont des acteurs essentiels de la vie politique. Les premières sont nées dans les années 1980 à Soweto pour

Movement) était entré en jeu et avait commencé à « vendre des lots », pour 25 rands², distribuant des documents tamponnés par des militants du PAC (*Pan African Congress*)³ auquel il est affilié⁴. Le bruit d'une prochaine légalisation s'était alors répandu et d'autres squatters étaient venus, des fermes alentour ou du *township* voisin de Tembisa, s'installer à Bredell. En juin 2001, il y avait environ 2 000 personnes dans le camp. Or, cette invasion de terre avait lieu dans un espace particulier puisqu'il s'agit de la principale zone de développement économique d'Ekurhuleni, là où tout était mis en œuvre pour attirer les investisseurs : « *We are in the process of raising overseas money, mainly from US investors, to do feasibility studies to develop the Park. That land grab could jeopardize the whole project* »⁵.

Il se trouve que le conflit de Bredell fut vite « mondialisé » : la presse locale mais aussi internationale suivait l'affaire, les caméras filmaient le camp. Bredell devint un enjeu national⁶. Thoko Didiza,

organiser à la base la résistance à l'apartheid dans un contexte de boycott des autorités officielles. Les *civics* se sont ensuite développés dans toutes les villes et sont aujourd'hui fédérés dans un mouvement national, la *South African National Civic Organisation* (Sanco).

2 Un rand vaut environ 15 centimes d'euros en 2006.

3 Créé en 1959 et très important dans les années 1960, le PAC est un parti très minoritaire, politiquement à la gauche de l'opposition.

4 Cette pratique de vente est fréquente dans les camps illégaux. C'est une dérive quasi mafieuse que des *civics* affiliés à l'ANC pratiquent aussi, mais en l'occurrence elle a permis au gouvernement d'accuser le PAC de corruption et de le menacer de poursuites judiciaires. La direction nationale du PAC a nié être au courant de ces pratiques et a continué d'utiliser Bredell à des fins politiques pour se présenter comme le dernier défenseur des plus pauvres (voir *Business Day*, 4 juillet 2001 : « *PAC denies it is selling sites to the landless* » ; 16 juillet 2001 : « *PAC labels ANC, Mbeki as enemy* »).

5 « Nous sommes en train de collecter des financements internationaux, surtout auprès d'investisseurs aux USA, pour réaliser les études de faisabilité d'aménagement de la zone. Cette invasion de terre pourrait mettre en cause l'ensemble du projet », citation du *Managing Director du Laear Entertainment Project* (compagnie privée gérant le « *East Rand Theme Park* »), *Business Day*, 6 juillet 2001.

6 « *Stakes getting higher for squatters and government* », *Business Day*, July 12, 2001 ; « *Land grab in Bredell seen as a wake up call to State* », *Business Day*, July 13, 2001 ; « *ANC fails the Bredell land invasion test* », *Business Day*, July 13, 2001 ; « *Analyst debunk SA land grab* », *Business Day*, July 20, 2001.

ministre des *Land Affairs*, déclara le 5 juillet : « *Our Court Action will show overseas investors clearly that government will not tolerate Zimbabwean-type⁷ land grabs at any time. This type of action can seriously damage the economy* »⁸. Thabo Mbeki, intervenant depuis Lusaka où il participait à une réunion de l'OUA (Organisation de l'unité africaine), accusa les médias de donner une importance démesurée à ce petit événement⁹... C'est que le cours du rand sud-africain chutait et que l'affaire de Bredell n'y était pas pour rien.

Après une décision de justice du 10 juillet 2001, c'est donc un partenariat public-privé qui eut raison du camp de Bredell : n'est-ce pas une chose surprenante que cette alliance entre le régime issu de la lutte contre l'apartheid et le secteur privé pour détruire quelques baraques construites par des citadins pauvres ? Cette affaire est symbolique des ambiguïtés des politiques publiques sud-africaines dans les grandes métropoles et démontre la relation entre ces politiques « locales » et les processus liés à la phase actuelle de la mondialisation.

On ne peut nier que la mondialisation existe : l'intensification des flux (d'informations, de capitaux, de produits, de personnes), la concentration à l'échelle mondiale des pôles de commandement économiques et la mise en relation les uns avec les autres de tous les lieux du monde affectent profondément le fonctionnement des organismes urbains (SASSEN, 1991 ; SCOTT, 1988 ; SOJA, 2000 ; NAVEZ-BOUCHANINE, 2002). En Afrique du Sud, une conséquence majeure de la mondialisation est la désindustrialisation de la ville

7 En février 2000, le gouvernement zimbabwéen a lancé une campagne d'invasions illégales des fermes commerciales, présentée ensuite comme une redistribution des terres.

8 « Notre action en justice montrera aux investisseurs étrangers que le gouvernement ne tolérera jamais des invasions de terre à la zimbabwéenne. Ce type d'invasion pourrait porter gravement préjudice à notre économie », *Business Day*, « *DA lays fraud charges against PAC* », 6 juillet 2001.

9 « *President Thabo Mbeki is upset that South Africa missed out on the historic birth of the African Union in Lusaka last week, choosing instead to focus on the land invasion in Bredell* », « Le président Mbeki est furieux que l'Afrique du Sud se focalise sur l'invasion de Bredell plutôt que sur l'événement historique que constitue la naissance de l'Union africaine à Lusaka la semaine dernière », *Business Day*, « *Is AU just another name ?* », 16 juillet 2001.

qui donne naissance à des formes et des fonctionnements urbains très différents de ceux de la ville industrielle dite « fordiste » (en l'occurrence on parlera de « fordisme racial », BEALL *et al.*, 2002). Mais les villes sud-africaines se trouvent prises plus fortement que d'autres dans une tension entre désir de participer à la compétition mondiale et volonté de ré-équilibrer les organismes urbains, de les rendre plus « équitables » pour réparer les méfaits des politiques ségrégatives de l'apartheid. Ces villes ont été marquées, à la suite de la chute du régime d'apartheid, par des réformes successives de leurs pouvoirs locaux (CAMERON, 1999 ; GERVAIS-LAMBONY, 2002, 2003). La plus récente (2000) a consisté dans les plus grandes villes à centraliser le pouvoir « local » en créant des autorités métropolitaines puissantes (GERVAIS-LAMBONY, 2004). Elles sont au nombre de six : Tshwane (Pretoria), Nelson Mandela (Port Elisabeth/Uitenhague), Johannesburg, eThekweni (Durban), Le Cap, Ekurhuleni (East Rand)¹⁰. Tous ces nouveaux ensembles politico-administratifs se sont fixé officiellement un double objectif : faire accéder leurs territoires au statut de « ville mondiale » capable de participer à la compétition internationale ; ré-équilibrer l'espace urbain au profit des défavorisés de naguère. Le mode de gouvernement choisi pour ce faire prend pour modèle celui de la « gouvernance » et du « management » promu par la Banque mondiale. Est-il vrai qu'il n'y a pas d'alternative ? Les deux objectifs affichés sont-ils conciliables ?

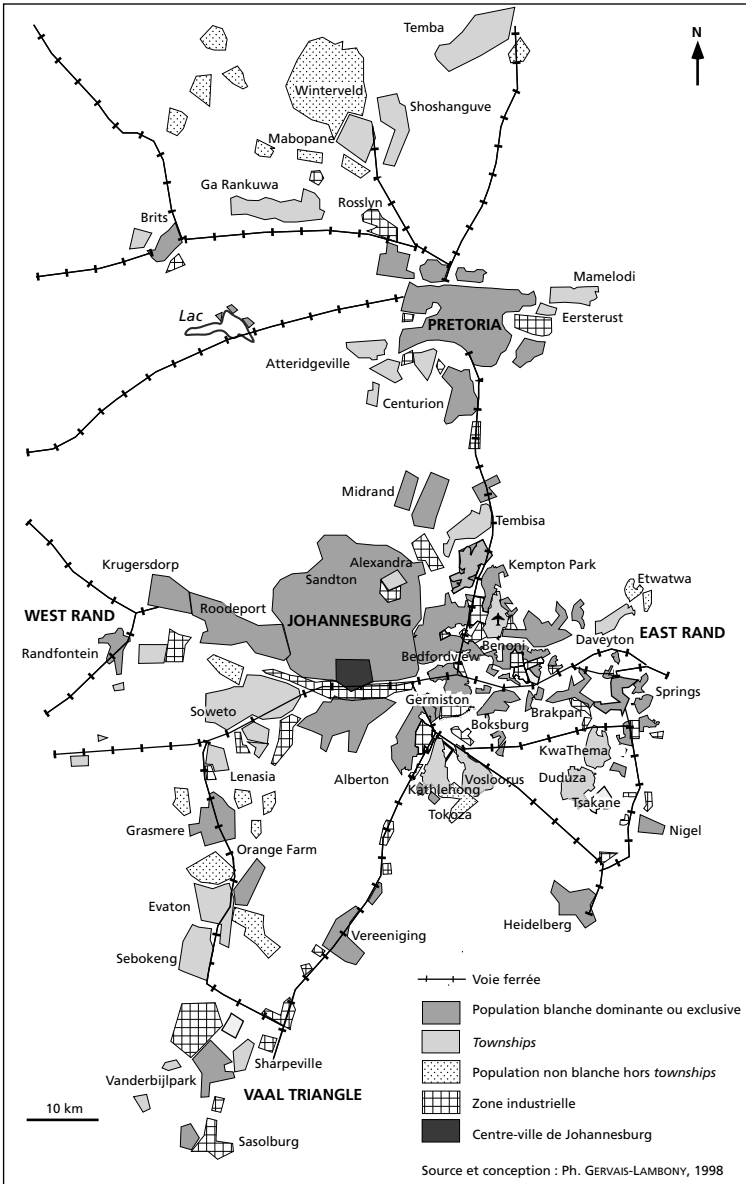
Nous faisons ici le choix d'un regard critique. Nous souhaitons vérifier l'hypothèse selon laquelle la « mondialisation » serait instrumentalisée par les pouvoirs publics et le secteur privé sud-africain, de façon à pouvoir procéder à des réformes qui vont dans le sens des intérêts d'une politique néo-libérale, tout en affichant une façade démocratique grâce à ce qu'il est convenu d'appeler la « démocratie participative ». Le discours sur la mondialisation et les méthodes importées de la gouvernance permettraient ainsi, d'une part, la concentration des moyens sur certains espaces, véritables « territoires gagnants » de la mondialisation à l'échelle métropolitaine ; d'autre part, la gestion, démocratique dans sa forme, de la pauvreté dans des espaces laissés pour compte, des « territoires perdants ». Nous pensons que cette « stratégie »,

10 Voir la carte de situation hors-texte n° 6.

Carte de situation 6:
Afrique du Sud.



Figure 1.
L'espace bâti dans le Gauteng.



consciente ou non, dépasse largement le seul cadre sud-africain et caractérise les politiques urbaines mises en œuvre aujourd'hui dans la plupart des grandes agglomérations du Nord comme du Sud.

Nous appuyons la discussion de cette hypothèse sur l'étude de deux ensembles métropolitains de la province du Gauteng (fig. 1), Johannesburg (3,5 millions d'habitants) et l'East Rand¹¹ (2 millions d'habitants), et, secondairement, sur le cas de Port Elisabeth (Nelson Mandela Metro, 1 million d'habitants répartis entre Port Elisabeth, Despatch et Uitenhage). Le Gauteng est le centre financier et économique de l'Afrique du Sud : à ce titre, s'y concentrent les investissements internationaux. Au sein du Gauteng, Ekurhuleni, périphérie manufacturière de Johannesburg qui voit se réduire dramatiquement les emplois dans ses deux domaines industriels traditionnels (la métallurgie et la chimie), subit de plein fouet la crise post-fordiste ; Johannesburg aussi, mais elle peut miser sur son rôle de centre financier. Port Elisabeth, située au sud du pays dans la province du Cap de l'Est, a été frappée par la réduction des emplois dans le secteur automobile, traditionnellement dominant dans la métropole. Sa situation « à l'écart » dans l'espace sud-africain contribue aussi à expliquer le faible taux de croissance démographique de l'agglomération (moins de 2 % par an dans les années 1990). De ce fait, les problèmes de cet ensemble sont moindres que ceux des deux précédents, au moins dans le domaine du logement. En fonction de leur pertinence, nous prendrons donc des exemples dans ces trois agglomérations, pour montrer premièrement les dynamiques de concentration, avant de présenter les politiques de gestion dans les « territoires perdants ».

La concentration des projets dans les « territoires gagnants »

Initialement, la restructuration des pouvoirs locaux dans les grandes villes sud-africaines visait à rompre avec le passé d'apartheid (MABIN, 1996 ; BÉNIT, 2001 ; GERVAIS-LAMBONY, 2002) : faire disparaître les anciennes municipalités et organiser des péréquations entre anciens espaces blancs et noirs, notamment au sein d'une

¹¹ L'East Rand était une région d'abord minière constituée de neuf municipalités. Pour marquer la fin de cette division institutionnelle avec la fusion des municipalités en une seule autorité métropolitaine, la région a été rebaptisée « Ekurhuleni » (qui signifie, en shangaan, « lieu de l'harmonie »).

autorité d'échelle métropolitaine (JAGLIN, 2001). La dernière réforme en date confirme l'échelle métropolitaine du pouvoir de gestion urbaine, mais inscrit cette restructuration institutionnelle dans un plan de privatisation des services urbains, d'adoption des principes de gestion privée et de recherche de partenariats publics-privés (GERVAIS-LAMBONY, 2004).

Le discours sous-jacent

Le pouvoir métropolitain de Johannesburg s'est doté en 2002 d'un plan de développement à long terme, *Joburg 2030*. Ce plan s'inspire notamment d'une étude menée par la Banque mondiale (2001). Selon les recommandations des auteurs de cette étude, l'accent est mis avant tout sur la croissance économique :

« A 'better' city and a 'better' quality of life for its citizens [...] is fundamentally based on the ability of the City's economy to grow. [...] All other considerations (such as poverty alleviation, distribution of income and so on) flow from this necessary condition. [...] Due to the unique distortions faced by the post-apartheid government, [...] there is a broad public expectation that a 'better city' and a 'better quality of life can and should be funded by direct government intervention and through the delivery of essential services such as water, electricity, housing and so on. While this debate could distract us into a polemic about the role and efficacy of government, because the paradigm accepts national policy as given, we may restrict our remarks to the following. First, the ability and rate at which government can provide such services is directly related to its tax revenue and hence GGP growth. Second, GGP growth allows individual households and businesses to decrease their reliance on government for such provision. [...] Growth will empower individuals, be they businesses or households, to chart the course of their futures autonomously » (CITY OF JOHANNESBURG, 2002 a : 8-9)¹².

¹² « Une 'meilleure' ville et une meilleure qualité de vie pour ses citoyens [...] se fondent principalement sur les capacités de croissance de l'économie urbaine [...]. Toutes les autres considérations (comme la réduction de la pauvreté, la distribution des revenus, etc.) découlent de cette condition indispensable. [...] En raison des distorsions uniques en leur genre qu'a dû affronter le gouvernement post-apartheid, [...] la population s'attend assez largement à ce qu'une 'meilleure ville' et une 'meilleure qualité de vie' puissent et doivent être basées sur une intervention publique directe, à travers la fourniture des services élémentaires, tels que l'eau, l'électricité, le logement, etc. Alors que le débat ris-

Ce programme de développement a donné lieu à de vifs débats dans l'administration de la ville et parmi les élus. Il doit aussi être replacé dans son contexte : en 1997, la municipalité de Johannesburg avait connu une crise financière catastrophique. Reste que le discours finalement adopté est résolument libéral : le développement suivra la croissance par un effet *trickle-down* (en cascade) et l'État est jugé incapable de fournir les services urbains. En conséquence, sont déterminées trois priorités : la lutte contre la criminalité, la réduction des coûts des services grâce à leur privatisation, une politique de l'image qui s'appuie sur le soutien à des projets-phares destinés à renforcer ou à créer des pôles et des corridors de croissance économique.

Certes, les deux tiers des dépenses en infrastructures en 2003-2004 sont concentrés dans les anciens *townships* et les quartiers informels ; la ville a en outre un programme ambitieux de fourniture de services élémentaires aux plus pauvres¹³. Cependant, du fait de leur localisation, ces zones défavorisées ne sont pas considérées comme posant problème en soi. Cela est conforme aux conclusions de la Banque mondiale, qui affirme que la structure spatiale de Johannesburg et la distance entre logement des plus pauvres et opportunités d'emploi (*spatial mismatch*) ne sont pas un facteur limitant pour la croissance économique de la ville : « *The spatial transport disconnect between Southern Johannesburg's large labor pool and its Northern and Central industrial suburbs where the demand for labor is located, do not emerge as strong push*

querait de nous égarer dans une polémique sur le rôle et l'efficacité du gouvernement, le paradigme considérant la politique d'État comme un acquis, nous limiterons nos propos aux arguments suivants. Premièrement, la capacité et le taux avec lesquels le gouvernement peut proposer de tels services est directement lié à son revenu d'impôt et par conséquent à la croissance de la production. Deuxièmement, la croissance de la production permet aux ménages et aux entreprises de diminuer leur dépendance vis-à-vis du gouvernement pour ce qui est de ces services. [...] La croissance donnera plus de pouvoir aux structures individuelles, que ce soient des entreprises ou des ménages, pour prendre en main leur futur de façon autonome ».

13 Le premier volet est l'exonération de taxe d'habitation sur les propriétés ayant une valeur inférieure à 20 000 rands (ce qui est seulement en réalité une adaptation à une situation de fait : les impôts locaux sont très peu payés dans les quartiers défavorisés) ; le second vise à rendre gratuit l'accès des plus pauvres aux services élémentaires (chaque ménage devrait avoir droit à une quantité minimale d'eau et d'électricité par mois).

factors. Firms pointed weakly to problems associated with workers' transport » (WORLD BANK, 2001)¹⁴.

Cette affirmation est lourde de conséquences, elle conduit tout simplement à renoncer à toute tentative de modification de la structure urbaine héritée de l'apartheid et à privilégier, d'une part, la concentration des investissements privés et publics sur certains espaces économiquement « porteurs » ; d'autre part, la projection d'une image de la ville attrayante pour les investisseurs internationaux. C'est dans cette optique que le maire d'Ekurhuleni pouvait annoncer en 2002 que son objectif était de faire de l'agglomération un « *industrial business paradise* »¹⁵ en concentrant l'investissement public dans des projets phares. C'est aussi l'aspect le plus marquant des projets d'investissements opérés à l'échelle provinciale (dits « *Blue IQ Projects* »). Ceux-ci s'orientent dans trois directions : le tourisme (en espace rural ou dans les *townships*), le développement industriel (reconversion et industries high tech) et les transports (BÉNIT et GERVAIS-LAMBONY, 2003 ; ROGERSON, 2004). Parmi ces projets, le plus symptomatique est le train rapide régional, le Gautrain, qui a bénéficié, pour les années 2001 à 2004, d'un investissement public de 1,6 milliard de rands (alors que l'ensemble du budget *Blue IQ* en 2001-2002 n'était que de 1,7 milliard). Il s'agit de la construction de deux lignes rapides, l'une reliant l'aéroport international de Johannesburg (situé dans l'Ekurhuleni Metro) à Sandton (centre d'affaires suburbain et pôle de croissance majeur à l'échelle métropolitaine¹⁶), l'autre structurant le corridor Johannesburg-Sandton-Pretoria, axe de croissance économique principal de l'Afrique du Sud. L'objectif global est d'encourager la densification tout en limitant la congestion. La clientèle recherchée est constituée explicitement par les hommes d'affaires et les automobilistes ; pour les attirer, il faut proposer un service de qualité et aussi les protéger du voisinage des populations « indésirables » : « Le projet vise une clientèle capable

¹⁴ « Le manque de continuité spatiale entre le grand pôle de main-d'œuvre du sud de Johannesburg et les banlieues industrielles du nord et du centre, où est localisée la demande, n'apparaît pas comme un facteur répulsif. Les entreprises ne soulignent que faiblement les problèmes liés aux déplacements des travailleurs. »

¹⁵ Brochure de l'*Ekurhuleni Metro Authority*, 2002.

¹⁶ Cf. la contribution de A. Mabin dans le présent ouvrage.

de payer ces trajets, et désireuse de payer pour un service de qualité. Les tarifs devraient donc être plus élevés que les services existants de Metro Rail. [...] La partie la plus pauvre de la communauté bénéficiera du projet à travers le développement économique et la création d'emplois ; elle pourra utiliser ce nouveau service si elle en a les moyens »¹⁷.

La reconfiguration des métropoles sud-africaines selon l'idéologie libérale

Les financements nationaux, provinciaux et métropolitains sont donc bien concentrés sur le même espace et visent le même objectif. La nature même du projet de ville est de type « métropole tertiaire et de pointe », présentée comme unique modèle possible dans le contexte de la mondialisation. À Ekurhuleni, l'essentiel des fonds est concentré dans l'espace polarisé par l'aéroport international : au titre du *Blue IQ*, le projet *Johannesburg International Airport Industrial Development Zone* consiste à moderniser celui-ci et à créer une nouvelle zone industrielle à proximité. Le *R21 Corridor*, financé essentiellement par la métropole, vise à la modernisation du centre de Kempton Park, à la création d'une zone industrielle (Pomona Aero Park) et d'une zone résidentielle (Aero city). On comprend tout ce que pouvait avoir de problématique le développement du camp illégal de Bredell dans cette zone. Enfin, le *Germiston-Daveyton Activity Corridor*, financé par le ministère des Transports, a pour but de développer un axe qui appartient, à une autre échelle, au corridor de Maputo¹⁸. Seul le *Wadeville-Alrode Manufacturing Corridor*, projet provincial, s'en distingue : situé plus au sud, il vise le réaménagement d'un ensemble de zones industrielles et le développement de petites entreprises émergentes aux mains de propriétaires noirs.

À Johannesburg, le « rattrapage » dans le domaine des équipements urbains est concentré dans les *townships* les plus visibles pour les

¹⁷ Extrait du site officiel du projet, août 2002 : www.gautrain.co.za.

¹⁸ Vaste projet de développement et d'équipement transfrontalier entre l'Afrique du Sud et le Mozambique, qui vise à rétablir le lien entre le Gauteng et le port de Maputo (son exutoire traditionnel jusqu'au milieu des années 1970). Pour une approche économique, voir BLANC (1997). Ce programme se caractérise précisément par le recours systématique au partenariat public/privé.

investisseurs étrangers. L'ancien *township* d'Alexandra, situé aux portes de Sandton, bénéficie ainsi de financements massifs pour sa réhabilitation : il s'agit d'en éradiquer les bidonvilles et de tirer parti des anciennes zones tampons avec les quartiers blancs environnants pour des opérations immobilières. La « dé-densification » d'Alexandra a donné lieu à des évictions massives vers les espaces périphériques de Diepsloot (voir ci-après) et de Braam Fisherville (HUCHZERMEYER, 2003). Alexandra (300 000 habitants) bénéficie en proportion de sa population de bien plus de fonds d'investissements publics que Soweto (1,5 million d'habitants), moins connecté au reste de l'agglomération (BÉNIT et MORANGE, à paraître) et surtout moins « visible ».

À Port Elisabeth, de la même manière, les projets d'investissements sont concentrés et les objectifs de transformation sociale et d'intégration ont été largement abandonnés : la société urbaine est censée évoluer selon les lois du marché. Le principal projet de développement économique de la métropole Nelson Mandela est le port Rand Coega, consacré à la production et au transport de l'aluminium, qui est contesté notamment dans les milieux environnementalistes (BOND, 2002).

L'idée selon laquelle la croissance économique bénéficiera, à terme, à l'ensemble de la population métropolitaine légitime la concentration des investissements publics dans les espaces déjà favorisés. De toutes façons, la localisation de ces projets publics est en partie dictée par leur mode de financement : le partenariat public-privé implique de réduire l'investissement public aux projets rentables et aux espaces à fortes potentialités économiques, susceptibles de séduire les investisseurs privés. Cela explique le grand paradoxe de la ville post-apartheid : le maintien d'une ségrégation forte, dans le cadre d'une structure spatiale héritée, alors que le fonctionnement économique est radicalement différent. Le cas de Port Elisabeth, la plus ségréguée des six aires métropolitaines du pays, illustre parfaitement ce problème. La politique d'apartheid avait profondément modifié la répartition de la population : en 1991, 97 % de la population vivait dans des quartiers réservés à leur groupe « racial », conformément au *Group Area Act* de la ville, contre seulement 67 % en 1951. D'après les résultats du recensement de 2001, ce pourcentage est aujourd'hui encore de 91 %. C'est un faible changement quantitatif, mais il

faut souligner en même temps que plus du quart de la population des zones naguère réservées aux Blancs est désormais « non blanche ». Ces chiffres signifient qu'il y a bien eu déplacement d'une élite vers les *suburbs*, phénomène qu'on observe également dans le Gauteng. Dès lors, une politique urbaine qui favoriserait ces espaces ne sert plus un groupe « racial » mais bien un groupe « social ». Certes, des efforts considérables ont été faits en matière d'équipement et de construction de logements à Port Elisabeth, selon un programme élaboré en 1999 à l'échelle de l'ensemble de la métropole. Mais l'extension de la ville depuis le début des années 1990 s'est bien faite selon des logiques spatiales anciennes, c'est-à-dire dans des directions différentes. En même temps, le centre-ville a poursuivi son déclin économique entamé dans les années 1980 au profit, d'une part, du front de mer, d'autre part, des périphéries. De nombreux immeubles de bureau sont aujourd'hui résidentiels. La réhabilitation des centres-villes, dans le cadre de projets d'*urban renewal*, est d'ailleurs partout en cours¹⁹, qu'elle soit confiée essentiellement au secteur privé comme au Cap ou bien fortement encadrée par le secteur public comme à Johannesburg. Mais ces programmes entrent dans la logique de la mondialisation : les centres-villes sont jugés essentiels car ils sont porteurs de l'image internationale de la ville. Dans toutes les métropoles, le centre pourrait donc aussi redevenir « territoire gagnant », mais sous le contrôle des caméras de vidéo-surveillance de sociétés privées de sécurité, et au seul profit de quelques-uns.

La gestion orientée des « territoires perdants »

Une multiplicité d'acteurs privés

La concentration des projets de développement économique dans les « territoires gagnants » ne doit pas laisser croire que les investisseurs privés sont absents des quartiers défavorisés. C'est précisément le contraire : compagnies de construction subventionnées,

¹⁹ Seul Ekurhuleni échappe à cette logique : il n'existe pas dans cet ensemble un centre clairement identifiable.

agences de consultants auxquelles la municipalité délègue la gestion des logements, sociétés privées de services urbains se multiplient et tendent à remplacer les pouvoirs publics locaux comme interlocuteurs des habitants. Le consultant, le promoteur et le constructeur se chargent de la gestion physique et sociale du lotissement ; l'agent technique sur le terrain équipe et entretient les logements et leurs équipements ; le consultant attribue les logements, organise les déménagements, voire les déplacements forcés. Ce n'est donc pas l'absence du secteur privé dans les parties les plus défavorisées de la ville qui pose problème mais bien la confusion des responsabilités entre de trop nombreux acteurs mal coordonnés, qui détériore la relation entre citoyens et acteurs publics, au risque de saper les fondements de la démocratie locale.

Ainsi, le programme de Tsutsumani en bordure d'Alexandra (qui comporte 1 800 logements construits en 1999 avec des fonds publics) a été mené par différents acteurs aux compétences emboîtées. La ville de Johannesburg, propriétaire du terrain, a nommé une société privée (Thebe Housing) pour gérer l'attribution des logements publics. Celle-ci a elle-même constitué une association (la Semag) chargée d'entretenir les logements et de gérer la collecte des loyers et des remboursements²⁰. Seulement, d'importants problèmes de coordination et de répartition des fonctions ont conduit à la dégradation des relations avec les résidents. Thebe Housing n'a pas transmis à la Semag la liste de prix des différents logements. La Semag n'a donc pas pu vendre les logements à leurs bénéficiaires, mais elle n'a pas pu non plus retarder l'occupation des logements, la pression à l'invasion étant trop forte. Elle a donc organisé une « fausse » vente afin que les résidents entament le versement de leur mensualité. Quatre ans après, Thebe Housing n'a toujours pas transmis les informations nécessaires et la situation n'est pas régularisée. Par ailleurs, la Semag, n'ayant pas de droit sur le sol (propriété de la ville de Johannesburg), n'a

²⁰ Contrairement aux programmes publics classiques, les logements de Tsutsumani, qui ont bénéficié d'une subvention plus élevée (*Institutional Subsidy*), ne sont pas gratuitement transférés à leurs occupants. Une partie des logements est en location ; une autre est vendue à un prix dépassant le montant de la subvention publique : la différence doit être payée par les accédants à l'association mise en place par le promoteur, sous forme de mensualités.

pas de pouvoir d'évincer les mauvais payeurs. Elle doit demander une délégation de pouvoir à la municipalité, ce qui crée un allongement des délais compromettant l'efficacité de son action et sa crédibilité.

La multiplication des niveaux de décision favorise également la corruption et le clientélisme : l'illisibilité des opérations d'urbanisme et la multiplication des intermédiaires et sous-traitants accroissent le nombre d'entrées possibles sur des marchés publics très profitables. Ce n'est pas un hasard si presque chaque *leader* local possède sa propre entreprise de construction : en ces périodes de fort investissement public dans le logement, ces personnalités locales sont très bien placées pour profiter, ne serait-ce qu'au titre d'« entreprise émergente », des contrats de travaux locaux.

Des pouvoirs locaux sous influence

Les politiques urbaines favorisant les « territoires gagnants » de la ville ont des conséquences directes sur les espaces défavorisés, différentes selon leur localisation. La gestion du conflit social engendré par ces mutations est confiée d'une part aux nouveaux élus locaux, d'autre part aux associations locales, formalisées ou non : celles-ci tentent parfois, avec un succès inégal, d'instrumentaliser à leur tour la mondialisation pour faire entendre leur voix.

Les *civics* sont la forme la plus répandue d'organisation locale des résidents. Ils tentent de se constituer en interlocuteur incontournable, pour les pouvoirs publics mais surtout désormais pour les entreprises et les sociétés privatisées de services urbains. Ainsi, Sechaba Ntenjwa, jeune responsable de la branche des *civics* de Vosloorus (un des vastes *townships* d'Ekurhuleni), explique que les *civics* représentent le peuple et que rien ne doit se faire sans eux : ils doivent évaluer les bénéfices pour la communauté de chaque projet. Les *civics* négocient donc directement avec les entreprises privées souhaitant s'implanter dans les *townships*. Quand la chaîne d'hypermarchés *Pick and Pay* a voulu s'installer à Vosloorus, ses cadres ont dû rencontrer les *civics*. Ceux-ci ont refusé l'ouverture d'un magasin mais demandé celle d'un dépôt de produits qui seraient vendus en gros aux revendeurs informels rassemblés par les *civics*. Si l'opération n'a pas abouti jusqu'à

aujourd'hui, elle témoigne d'une prise en main par les *civics* du développement local des *townships*, en l'absence de pouvoirs publics imposant leurs règles aux entreprises privées.

La réforme des institutions urbaines et l'exigence de participation et de démocratie ont conduit à la mise en place, en parallèle à la structure des *civics*, de *ward committees*, conseils de quartier organisés par et autour de l'élu local d'une circonscription en vue d'instaurer un interlocuteur public visible. Ces comités ont pour rôle de développer la participation démocratique à l'échelle locale, mais ils permettent aussi de contourner les *civics* (jugés soit trop contestataires, soit trop faiblement représentatifs, soit marqués par des dérives « mafieuses »). L'ensemble de la mise en place des nouvelles instances municipales (administration, *ward committee* et élus locaux) est d'ailleurs très efficace pour absorber les cadres des organisations locales. À cet égard, la brochure de la branche des *civics* de Vosloorus, qui établit la liste des anciens responsables, démontre bien la fluidité entre ces organisations, l'ANC, les élus et les postes de responsabilité administrative. Depuis 1992, la *Vosloorus Civic Association* a vu se succéder cinq présidents : Ali Mzaziya, actuellement député, Mpho Mofokeng, actuellement responsable administratif dans l'Ekurhuleni Metro, Éric Xayiya, maire de Boksburg jusqu'en 2000, Mthuthuzeni Siboba, actuellement responsable de la branche ANC et conseiller municipal, Bheki Sibisi, actuellement président des *civics* de la région East Rand. La réalité des *civics* est finalement souvent bien loin de l'image qu'ils projettent : désaffection des résidents, manque dramatique de moyens, faibles compétences de l'encadrement, le tout favorisant les pratiques « mafieuses » qui leur sont tant reprochées. Le problème est que les nouveaux élus locaux ne sont souvent pas mieux armés : dans les *townships* d'Ekurhuleni, ils sont sans personnels et sans moyens, pris entre les directives de l'ANC, les plaintes de leurs administrés et les ambitions des *civics*...

La situation n'est pas différente à Johannesburg. Ainsi, Salphina Mulauzi, élue locale à Diepsloot (nord de Johannesburg), raconte comment elle a surmonté l'extrême division de la communauté locale, déchirée entre plusieurs *civics* qui refusaient tout dialogue. La première stratégie politique a consisté à créer un *ward committee*. Après des entretiens individuels avec chaque leader, Salphina a

donné aux plus coopératifs une responsabilité au sein du *ward committee*. Quant aux leaders récalcitrants, elle est parvenue à les faire évincer de leur propre *civic*.

Les *ward committees* jouent parfois leur rôle de relais démocratique entre les résidents et la municipalité, mais, peu puissants, ils tendent à entériner les décisions métropolitaines plus qu'à faire remonter à ce niveau les revendications locales. Dans le contexte des politiques urbaines mondialisées, leur rôle se limite souvent à gérer la concentration locale de la pauvreté et à maintenir tant bien que mal une paix fragilisée par les évolutions sociales en cours.

Ainsi, le quartier de Diepsloot à Johannesburg a dû faire face, en 2002, à l'arrivée brutale de quelque 7 000 familles exclues d'Alexandra, dans le cadre du programme de réhabilitation du *township*. Diepsloot a joué depuis les années 1990 le rôle de réceptacle de populations « indésirables » : étaient regroupés dans ce *no man's land* très périphérique tous les squatters du nord de l'agglomération. En 2001, il abritait environ 20 000 ménages, dans des « bidonvilles » et des logements publics en construction (BÉNIT, 2002). L'arrivée imprévue des familles alexandrites déplacées par les pouvoirs publics risquait fort d'accroître les tensions locales. Salphina Mulauzi a pourtant réussi à éviter une confrontation qui s'annonçait brutale : « On n'aurait jamais pensé que les gens accepteraient ceux d'Alex'. On avait prévu des émeutes [...]. Au début, on ne savait pas quel parti prendre : celui de la communauté ou celui de la municipalité. Les gens vous ont élu : ils disent qu'on doit être avec eux [...]. Après une semaine de meetings intensifs, on est arrivé à les faire accepter : "ce sont des gens comme nous ; vous avez souffert, ils souffrent aussi" ».

Une fois que les résidents de Diepsloot eurent accepté d'accueillir les familles alexandrites – installées dans l'urgence sur les rares espaces publics existants : terrain de sport, station de taxis collectifs, réserve d'espace pour la construction d'un centre de services –, il restait à intégrer les nouveaux venus dans une structure sociale et politique locale encore fragile : « Quand les gens d'Alex sont venus, je me suis adressée à eux en disant : "Je suis l'élue locale. À Diepsloot, il n'y a pas de gens d'Alex : à Diepsloot, il n'y a que des gens de Diepsloot. Je sais que vous venez d'Alex ; moi, je viens de Zevenfontein : nous sommes maintenant tous de Diepsloot.

Ne me parlez pas d'Alex. Parlez-moi des problèmes que vous rencontrez à Diepsloot. Vous n'êtes plus des résidents d'Alex. Si vous êtes un leader, soyez un leader de Diepsloot : un membre de la communauté" »²¹.

Salphina Mulauzi tente ainsi de construire un espace public local, en étouffant toute velléité d'expression politique d'une « identité minoritaire » alexandrite. Le principe affirmé à plusieurs reprises d'une égalité démocratique est essentiel dans un espace où plusieurs groupes de squatters ont été rassemblés ; cet espace public local relève les questions d'origine (spatiale, mais aussi souvent ethnique) dans la sphère privée. La démocratie locale qui s'organise permet de maintenir la paix sociale ; toutefois, elle est totalement démunie face aux décisions politiques qui façonnent cet espace. Ni sur la réception des Alexandrites, ni sur l'extension probable de Diepsloot, ni même sur l'aménagement des équipements collectifs au sein du quartier en cours de construction, les résidents n'ont droit à la parole.

Conclusion : des choix inéluctables ?

Les processus économiques liés à la phase actuelle de la mondialisation ont des effets différenciés dans l'espace. Il semble avéré qu'ils créent ou accentuent des inégalités déjà fortes entre territoires « connectés » sur le monde et territoires laissés pour compte. La question posée ici ne porte pas en soi sur ces changements mais sur les choix politiques locaux possibles face à ces processus.

Une publicité pour l'agence de développement économique créée par la ville de Johannesburg (la *Johannesburg Development Agency*), publiée en 2004 dans le premier numéro du magazine *Delivery*, édité et diffusé par le ministère du Gouvernement local, affiche l'ambition de la ville : « *emerging from a period of urban transition to claim its status as a world class African city* »²². Toute l'ambiguïté

²¹ Entretien du 20 août 2002.

²² « Sortant d'une période de transition pour affirmer son statut de ville mondiale africaine. »

des politiques urbaines sud-africaines actuelles est résumée dans ce message. Le titre du magazine rappelle un objectif avant tout social dont on peut se demander s'il est encore à l'ordre du jour, et surtout s'il n'est pas contradictoire avec le statut même de « *world class city* », africaine ou non...

Le succès est au rendez-vous : les touristes peuvent se promener en toute sécurité sur le front de mer de Durban, le marché immobilier de la ville du Cap ne s'est jamais aussi bien porté, la crise financière de la municipalité de Johannesburg est jugulée, la métropole Nelson Mandela bénéficiera d'un vaste programme de développement industrialo-portuaire, le cours du rand se maintient, etc. À qui profitent ces succès ? Derrière les projets vitrines des nouvelles autorités métropolitaines, financés par le partenariat entre public et privé sur certains espaces « porteurs », quelle réalité ? N'est-ce pas la pauvreté grandissante d'une large part de la population, cantonnée dans des espaces « invisibles », gérés par la participation citadine et des acteurs privés ?

N'y a-t-il aucun autre choix, aucune « marge de manœuvre » des autorités, obligées de conduire une politique économique et spatiale libérale, tout en profitant finalement de l'héritage spatial de l'apartheid qui a précisément cantonné la population pauvre à l'écart des zones résidentielles aisées et des zones d'activités développées dans les années 1980, permettant cette « invisibilité » de la pauvreté ? Nous pensons que cette croyance en l'absence de choix est de nature idéologique : « *the ideological belief that states as well as cities are helpless to do anything but ameliorate, at the margin, some of the negative aspects of this partitioning. History, geography, culture, local agency, resistance, are all ultimately irrelevant ; under the relentless pressure to compete, urban leaders have no choice but to move even faster in the direction all the others are going, each seeking their own bit of competitive advantage over each of the others* »²³ (MARCUSE et VAN KEMPEN, 2000 : 8). Cette idéologie n'est pas spécifique à l'Afrique du Sud, qui est seulement un cas d'école et

²³ « La croyance idéologique que les États aussi bien que les autorités urbaines ne peuvent agir qu'à la marge sur certains aspects de la division de l'espace urbain. L'histoire, la géographie, la culture, les acteurs locaux, tout devient sans objet ; pressés d'être compétitifs, les décideurs urbains n'ont d'autre choix que d'aller plus vite que les autres dans la même direction, chacun cherchant son petit avantage comparatif sur les concurrents. »

surtout un pays dont on pouvait attendre, compte tenu de son histoire récente, une politique urbaine plus équitable et plus originale. Le cas sud-africain, enfin, est d'autant plus inquiétant qu'il est de bien des points de vue éthiquement exemplaire : la bonne foi des décideurs n'est pas ici mise en cause, ni leur volonté réelle de résorber les inégalités. D'ailleurs, dans ce domaine quel État au monde peut se vanter d'avoir fait plus et dans un cadre plus démocratique ? Le problème de fond est le piège tendu par l'idéologie dominante qui enferme les femmes et les hommes de bonne volonté dans la conviction profonde que, dans le monde tel qu'il est, créer les conditions de la compétitivité économique est la seule et meilleure voie pour rendre justice aux pauvres.